



รายงานความเสี่ยงทางการคลัง

ประจำปีงบประมาณ 2561

Fiscal Risk Statement 2018

กระทรวงการคลัง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
ส่วนที่ 1 เป้าหมายนโยบายการคลัง	1
ส่วนที่ 2 การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2561	4
บทที่ 1 รัฐบาล	5
1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง	5
1.2 สมมติฐานที่ใช้ในประมาณการฐานะการคลังรัฐบาลระยะปานกลาง และวิเคราะห์ความอ่อนไหว	10
1.3 ผลประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล	13
1.4 หนี้สาธารณะ	15
1.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล	18
1.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	20
บทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณ	21
2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ	21
2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ	24
2.3 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษา กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุน เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ	25
2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	34
2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	36
2.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกองทุนนอกงบประมาณ	41
2.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	42
บทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	45
3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	46
3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	48
3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง	52
3.4 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ	65
3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ	70
3.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	71

บทที่ 4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)	72
4.1 การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน	73
4.2 การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	76
4.3 หนี้สาธารณะคงค้างของ SFIs	80
4.4 การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	81
4.5 การประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต	83
4.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	86
4.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	86
 บทที่ 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	 88
5.1 ความเสี่ยงด้านรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88
5.2 ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท.	92
5.3 ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.	93
5.4 เงินสะสมของ อปท.	96
5.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ อปท.	98
5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	98
 บทที่ 6 ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน	 100
6.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	100
6.2 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.)	102
6.3 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน (ธปท.)	103
6.4 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย	106
6.5 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัย	109
6.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน	115
6.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	116
 สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง	 118

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 2.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม ปีงบประมาณ 2557 – 2561	21
แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2561	22
แผนภาพที่ 2.3 รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2557 – 2561	23
แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2561	24
แผนภาพที่ 2.5 รายละเอียดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2559 - 2561	30
แผนภาพที่ 2.6 สัดส่วนเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2553 – 2561	34
แผนภาพที่ 2.7 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2561 จำแนกตามประเภทของกองทุน	35
แผนภาพที่ 2.8 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2557 – 2561	38
แผนภาพที่ 2.9 ประมาณการภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2563 - 2578	39
แผนภาพที่ 2.10 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2557 – 2561	40
แผนภาพที่ 3.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2558 – 2561	46
แผนภาพที่ 3.2 กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2558 – 2561	46
แผนภาพที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ปีบัญชี 2558 – 2561	49
แผนภาพที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2558 – 2561	50
แผนภาพที่ 3.5 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ โดยรวม ปีบัญชี 2558 – 2561	51
แผนภาพที่ 3.6 เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2558 – 2561	60
แผนภาพที่ 3.7 หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2558 – 2561	62
แผนภาพที่ 3.8 หนี้สุทธิของ บกท. ปีปฏิทิน 2558 – 2561	62
แผนภาพที่ 3.9 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายจริงของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง	64

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	75
แผนภาพที่ 4.2 ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	77
แผนภาพที่ 4.3 ประเมินการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ภาพรวม	78
แผนภาพที่ 4.4 ผลการดำเนินงานโครงการนโยบายรัฐรายสถาบัน	79
แผนภาพที่ 4.5 ประเมินการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐเป็นรายสถาบัน	79
แผนภาพที่ 6.1 การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ ธปท.	101
แผนภาพที่ 6.2 ผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2555 - 2560	107
แผนภาพที่ 6.3 กำไร/ขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)	108
แผนภาพที่ 6.4 กำไร/ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สิน ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Unrealised Gain/Loss)	108
แผนภาพที่ 6.5 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยไทย ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	110
แผนภาพที่ 6.6 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration) ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	111
แผนภาพที่ 6.7 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิต และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	112
แผนภาพที่ 6.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	113

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1.1 โครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2560 - 2562	5
ตารางที่ 1.2 การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ	6
ตารางที่ 1.3 ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ	8
ตารางที่ 1.4 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ	9
ตารางที่ 1.5 ภาระหนี้ของรัฐบาล	10
ตารางที่ 1.6 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว	11
ตารางที่ 1.7 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีฐาน	13
ตารางที่ 1.8 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น	14
ตารางที่ 1.9 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ลง	15
ตารางที่ 1.10 หนี้สาธารณะคงค้าง	16
ตารางที่ 1.11 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีฐาน	18
ตารางที่ 1.12 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น	18
ตารางที่ 1.13 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ลง	18
ตารางที่ 2.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2557 - 2561	26
ตารางที่ 2.2 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2557 - 2561	27
ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2557 - 2561	31
ตารางที่ 2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2559 - 2561	36
ตารางที่ 2.5 Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	41
ตารางที่ 3.1 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2558 - 2561	46
ตารางที่ 3.2 กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ แยกตามสาขา ปีบัญชี 2558 - 2561	48
ตารางที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลตั้งแต่ปีบัญชี 2558 - 2561	49
ตารางที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2558 - 2561	50
ตารางที่ 3.5 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2558 - 2562	53
ตารางที่ 3.6 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ส่วนของทุน และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2558 - 2562	54
ตารางที่ 3.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ 2558 - 2562	55

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 3.8 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2558 – 2562	56
ตารางที่ 3.9 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2558 – 2562	58
ตารางที่ 3.10 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2558 – 2562	59
ตารางที่ 3.11 หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561	65
ตารางที่ 3.12 หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561	66
ตารางที่ 3.13 หนี้รัฐวิสาหกิจฯ และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อที่รัฐบาลรับภาระ ตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561	67
ตารางที่ 3.14 ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น	68
ตารางที่ 3.15 การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	68
ตารางที่ 3.16 Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจฯ	70
ตารางที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	74
ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบ NPLs Ratio ในภาพรวมกับโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	80
ตารางที่ 4.3 หนี้คงค้างของ SFIs ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	81
ตารางที่ 4.4 วงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs	82
ตารางที่ 4.5 การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ 2558 - 2562	82
ตารางที่ 4.6 ประมาณการ D/E Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM	83
ตารางที่ 4.7 ประมาณการ NPLs Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM	84
ตารางที่ 4.8 ประมาณการ BIS Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM	84
ตารางที่ 4.9 สัดส่วนเงินกันสำรองต่อ NPLs (เท่า)	85
ตารางที่ 4.10 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	86
ตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ 2557 - 2561 ตามเอกสารงบประมาณ	89
ตารางที่ 5.2 รายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2561	90
ตารางที่ 5.3 ฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ 2557 – 2561	92
ตารางที่ 5.4 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท. ปีงบประมาณ 2557 - 2561	93
ตารางที่ 5.5 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2561	95
ตารางที่ 5.6 เงินสะสมของ อปท.	97

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 5.7 ข้อมูลเงินสะสมของ อปท. ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2561	97
ตารางที่ 5.8 Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	98
ตารางที่ 6.1 ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ณ วันที่ 30 กันยายน 2561	101
ตารางที่ 6.2 จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน และจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝาก ในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561	102
ตารางที่ 6.3 ระยะเวลาและวงเงินการคุ้มครองเงินฝาก	102
ตารางที่ 6.4 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี 2557 – ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561	105
ตารางที่ 6.5 จำนวนบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	110
ตารางที่ 6.6 จำนวนเงินเอาประกันภัย (Sum insured) ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561	111
ตารางที่ 6.7 Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	115

สารบัญกรอบความรู้

เรื่อง

หน้า

กรอบความรู้ที่ 1	การปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม	33
กรอบความรู้ที่ 2	ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ 3/2561	69

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

เป้าหมายนโยบายการคลัง ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดหางบประมาณขาดดุล และการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรง การลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPP) โดยเฉพาะการลงทุนในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลจะต้องทบทวนและจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

ในส่วนของการประเมินความเสี่ยงภาระทางการคลัง รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้ได้แบ่งปัจจัยความเสี่ยงออกเป็น 6 ภาค ได้แก่ ภาครัฐบาล ภาคกองทุนนอกงบประมาณ ภาครัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) ภาคสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคการเงิน เพื่อนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อภาระทางการคลังของรัฐบาลใน 4 มิติ ได้แก่ ภาระแบบชัดเจนโดยตรง ภาระแบบชัดเจนที่เป็นภาระผูกพัน ภาระโดยนัยและโดยตรง และภาระโดยนัยที่เป็นภาระผูกพัน

การประเมินความเสี่ยงภาครัฐบาล พบว่า แม้ว่ารัฐบาลจะมีการจัดหางบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง แต่สถานะทางการคลังของรัฐบาล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 **ยังอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ** โดยในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังตามระบบกระแสเงินสด จำนวนทั้งสิ้น 2,524,249 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณเล็กน้อย ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 7.2 ในขณะที่การเบิกจ่ายงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 3,007,203 ล้านบาท โดยสามารถเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ร้อยละ 92 ของประมาณการ ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ จำนวน 482,954 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณก่อนหน้า ในขณะที่เงินคงคลังปลายปีเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อน มีจำนวนทั้งสิ้น 633,436 ล้านบาท สัดส่วนหนี้สาธารณะคิดเป็นร้อยละ 42.0 ของ GDP เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อน ยังอยู่ภายใต้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 50 ที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60

อย่างไรก็ดี จากประมาณการฐานะการคลังและการประเมินความเสี่ยงจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลางมีข้อสังเกตว่า **สัดส่วนรายได้ต่อ GDP** ในกรณีฐานและกรณีสถานการณ์แย่งจะปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องตลอด 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ยกเว้นปีงบประมาณ 2563 เนื่องจากมีรายได้พิเศษ) โดยในปีงบประมาณ 2567 สัดส่วนรายได้ต่อ GDP จะอยู่ที่เพียงร้อยละ 14.5 ในกรณีฐาน และร้อยละ 14.4 ในกรณีสถานการณ์แย่ง ลดลงจากร้อยละ 14.9 ในปีงบประมาณ 2562 ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีสถานการณ์แย่งสัดส่วนหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 50.5 ในปีงบประมาณ 2567 ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาแนวทางในการเพิ่มการจัดเก็บรายได้ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการผลักดันการปฏิรูปภาษี เพื่อรองรับการจัดหางบประมาณรายจ่ายในอนาคตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมไปถึงเพื่อรองรับการจัดทำมาตรการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุด้วย

ความเสี่ยงทางการคลังที่มาจากภาคกองทุนนอกระบบประมาณ พบว่า **รัฐบาลมีภาระในการจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกระบบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง** โดยในปีงบประมาณ 2561 กองทุนนอกระบบประมาณได้รับจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 224,729 ล้านบาท และรัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวนทั้งสิ้น 95,989 ล้านบาท ในขณะที่ความเสี่ยงด้านการผิดชำระหนี้ของกองทุนนอกระบบประมาณในภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายมาโดยตลอด และยังมีสัดส่วนหนี้สินต่อส่วนของทุนในระดับต่ำ ปัจจุบันรัฐบาลจึง**ยังไม่มีความเสี่ยงทางการคลังที่เป็นภาระผูกพันจากภาคกองทุนนอกระบบประมาณที่มีนัยสำคัญ**

ในส่วนของภาครัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม พบว่าความเสี่ยงทางการคลังยังอยู่ในระดับต่ำ โดย**สถานะทางการเงินของภาครัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมยังอยู่ในระดับแข็งแกร่ง ผลการดำเนินงานปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง** (ยกเว้นในสาขาสื่อสาร และอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม) และ**สามารถจ่ายเงินสุทธิให้กับรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง** โดยในปีงบประมาณ 2561 มีเงินจ่ายสุทธิให้กับรัฐบาล จำนวนทั้งสิ้น 103,152 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 ร้อยละ 6.2 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีภาระทางการคลังจากการ**รับภาระหนี้แทนภาครัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนต่อเนื่อง** ซึ่งเป็นภาระทางการคลังแบบชัดเจนโดยตรง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 218,405 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อลดภาระทางการคลังดังกล่าว ภาครัฐวิสาหกิจฯ ที่อยู่ในการฟื้นฟูองค์กร อาทิ การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ควรเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจฯ ติดตามการดำเนินงานของภาครัฐวิสาหกิจฯ อย่างต่อเนื่อง และพิจารณาแนวทางในการควบรวมหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีปัญหา หากมีความจำเป็นในอนาคตด้วย

สำหรับความเสี่ยงของภาคสถาบันการเงินเฉพาะกิจพบว่า ในภาพรวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจ**ยังมีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง โดยรัฐบาลไม่มีการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในช่วงปีงบประมาณ 2558-2561** ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เห็นควรให้มีการติดตามฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งที่มีปัญหารู้นฐานะทางการเงินอย่างใกล้ชิดต่อไป ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐในปีงบประมาณ 2561 สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าว จำนวนทั้งสิ้น 84,463 ล้านบาท โดย**รัฐบาลยังมีภาระคงค้างที่ต้องชดเชย** ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จำนวน 855,121 ล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลควรตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจในโอกาสแรกที่จะทำได้ เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมไปถึงเพื่อให้รัฐบาลมีวงเงินเหลือเตรียมไว้สำหรับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังที่สำคัญในยามจำเป็นด้วย

รัฐบาลยังมีภาระทางการคลังที่มาจากภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจาก อปท.**ยังคงต้องพึ่งพารายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาลเป็นหลัก** โดยในปีงบประมาณ 2561 อปท. ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 253,792 ล้านบาท และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ จำนวน 130,094 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.5 และ 19.7 ของรายได้รวมของ อปท. ตามลำดับ โดยสัดส่วนรายได้ที่ อปท. สามารถเก็บได้เองอยู่ที่เพียงร้อยละ 10.8 ของรายได้รวม ดังนั้น อปท. จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในส่วนที่ อปท. เก็บเองเพื่อลดการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลลง นอกจากนี้ ปัจจุบันความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นยังถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับ อปท. ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเห็นควรให้มีการผลักดันการจัดทำและเชื่อมโยงฐานข้อมูลทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับ อปท. เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้อง

นอกจากนี้ ภาคการเงินยังอาจสร้างความเสี่ยงที่เป็นภาระผูกพันให้กับรัฐบาลได้เช่นกัน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 พบว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงินยังมีการชำระหนี้ของ กองทุนอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่ระบบธนาคารพาณิชย์ยังมีความแข็งแกร่งมีผลให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ยังไม่มีความเสี่ยงที่จะต้องเข้าไปรับภาระในการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงิน นอกจากนี้ ระบบธุรกิจประกันภัย ยังมีระดับความเพียงพอของเงินกองทุนอยู่ในระดับสูง ดังนั้น จึงยังไม่มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง ทางการคลังของรัฐบาลที่มาจากภาคการเงินอย่างมีนัยสำคัญ

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ ดังนี้

ภาระทางการคลังแบบชัดเจนโดยตรง ในปีงบประมาณ 2561 ได้แก่ (1) การจัดสรรงบประมาณ ให้แก่กองทุนนอกงบประมาณจำนวน 224,729 ล้านบาท และมีภาระค้ำจ่ายเงินสมบทให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 95,989 ล้านบาท (2) การจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจ จำนวน 69,664 ล้านบาท หนี้ของ รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ จำนวน 52,410 ล้านบาท และหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลกู้ เพื่อให้อู่ต่อและรับภาระ จำนวน 165,995 ล้านบาท (3) การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 82,594 ล้านบาท และ (4) การจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. จำนวน 253,792 ล้านบาท และรายได้ที่ รัฐบาลแบ่งให้ จำนวน 130,094 ล้านบาท นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการงบประมาณคงค้างที่จะต้องชดเชย ได้แก่ (1) เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ รัฐวิสาหกิจ (PSO) จำนวน 5,899 ล้านบาท และ (2) ภาระทางการคลังคงเหลือที่ต้องชดเชยให้กับสถาบัน การเงินเฉพาะกิจจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ จำนวนทั้งสิ้น 855,121 ล้านบาท

ภาระทางการคลังแบบชัดเจนที่เป็นภาระผูกพัน ได้แก่ (1) หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาล ค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ จำนวน 361,174 ล้านบาท หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลกู้ให้อู่ต่อแต่ไม่รับภาระ จำนวน 18,866 ล้านบาท (2) หนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน จำนวน 52,086 และ (3) หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู จำนวน 845,037 ล้านบาท

ภาระทางการคลังโดยนัยที่เป็นภาระผูกพัน ได้แก่ (1) หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน จำนวน 540,546 ล้านบาท (2) กรณีฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจ จำนวน 99,174 ล้านบาท และ (3) หนี้ของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน จำนวน 205,632 ล้านบาท

ส่วนที่ 1

เป้าหมายนโยบายการคลัง

ส่วนที่ 1

เป้าหมายนโยบายการคลัง

เป้าหมายหลักของนโยบายการคลัง คือ การรักษาเสถียรภาพและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน และการแก้ไขปัญหาทางสังคม โดยผสมผสานเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เครื่องมือด้านการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารทรัพย์สิน และการก่อหนี้สาธารณะ ในขณะเดียวกันการดำเนินงานของหน่วยงานทางการคลังควรให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลัง โดยสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการคลังที่เหมาะสม

ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 550,358 ล้านบาท (รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) และในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำงบประมาณขาดดุล 450,000 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการกิจการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ และการลดความเหลื่อมล้ำควบคู่ไปกับการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายผ่านกองทุนนอกงบประมาณ โดยกองทุนนอกงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดคือ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลได้มีนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับกองทุนนอกงบประมาณ คือ เห็นชอบการจัดตั้งกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม เพื่อเป็นกลไกในการเติมเต็มการสนับสนุนและช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ในด้านการลงทุน นอกจากจะมีการลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรงแล้ว ภาครัฐยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) อีกด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) จำนวน 445,191 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง โดยจะเห็นได้จากยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการตามนโยบายรัฐที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นผู้ให้สินเชื่อ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,163,822 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมียอดสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินที่ค้ำประกันโดยบริษัทสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จำนวนทั้งสิ้น 331,251 ล้านบาท ทั้งนี้ ประมาณการภาระทางการคลังที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการนโยบายรัฐ (การชดเชยภาระทางการคลังมีรูปแบบการชดเชยตามข้อตกลงซึ่งแตกต่างกันตาม SFIs แต่ละแห่ง) มีจำนวนทั้งสิ้น 855,121 ล้านบาท

สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 โดยในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 อปท. มีสัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ 29.3 และร้อยละ 29.4 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามโครงสร้างรายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มาพบว่า อปท. ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราร้อยละ 38.5 ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 มีสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองเพียงร้อยละ 10.1 และ 10.8 ตามลำดับ

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะยาวตามแผนการคลังระยะปานกลางที่จัดทำโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มีเป้าหมายในการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล โดยรัฐบาลต้องบริหารรายได้และรายจ่าย โดยมุ่งเน้นในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องอยู่ภายใต้สัดส่วนต่างๆ ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังและการวางแผนทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาวจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งได้นำมาปรัญญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา การยึดวิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การยึดเป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี 2579 การยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม และการยึดหลักการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปีที่ต่อยอดไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายระยะยาว

ส่วนที่ 2

การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ 2561

บทที่ 1 รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วย การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง การประมาณการฐานะการคลังรัฐบาล และหนี้สาธารณะ ดังนี้

1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง

1.1.1 โครงสร้างงบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 ที่ผ่านมา รัฐบาลกำหนดนโยบายงบประมาณแบบขาดดุลจำนวน 552,920 ล้านบาท และ 550,358 ล้านบาท ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2560 แบ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2,733,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 190,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 แบ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2,900,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 150,000 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องจำนวน 450,000 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังผ่านการใช้จ่ายของภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2560 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2560	2561	2562
ประมาณการรายได้รัฐบาล	2,370,078	2,499,642	2,550,000
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	2,923,000	3,050,000	3,000,000
ดุลงบประมาณ	-552,920	-550,358	-450,000

หมายเหตุ: 1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 ได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 190,000 ล้านบาท

2. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561 ได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 150,000 ล้านบาท

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ฉบับปรับปรุง) และ พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุง)

1.1.2 ด้านรายได้

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ (รวมรายได้พิเศษ) ได้ 2,355,662 ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการสำหรับจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม 14,416 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ -0.6 (แต่ต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 1.6) โดยเป็นการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่กรมจัดเก็บและรัฐวิสาหกิจ การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิตที่สูงกว่าประมาณการ (ตารางที่ 1.2) อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลโดยไม่รวมรายได้พิเศษ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2560 จะขยายตัวร้อยละ 2.5 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2559

ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ 2,536,945 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการสำหรับจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม (2,499,642 ล้านบาท) จำนวน 37,303 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.5 โดยเป็นผลมาจากการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่กรมจัดเก็บและรัฐวิสาหกิจซึ่งสูงกว่าประมาณการ 56,471 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.2 ซึ่งมาจากการนำส่งทุนหรือกำไรสะสมส่วนเกินของทุนหมุนเวียน การรับรู้ส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรเป็นรายได้แผ่นดิน และการนำส่งรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) และการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่สูงกว่าประมาณการ 20,041 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.6 โดยรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้สูงกว่าประมาณการ 5 อันดับแรก ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ธนาคารออมสิน กองทุนรวมวายุภักษ์ บมจ. ท่าอากาศยานไทย และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตามลำดับ

ตารางที่ 1.2 การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2560				ปีงบประมาณ 2561			
	จัดเก็บได้*	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ**	เปรียบเทียบกับปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)	จัดเก็บได้*	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ**	เปรียบเทียบกับปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)
1. กรมสรรพากร	1,793,537	1,867,000	(4.1)	2.0	1,915,457	1,928,000	(0.7)	6.8
2. กรมสรรพสามิต	562,365	549,900	2.3	8.6	580,442	600,000	(3.3)	3.2
3. กรมศุลกากร	104,785	120,500	(13.0)	(6.1)	108,722	111,000	(2.1)	3.8
4. รัฐวิสาหกิจ	162,265	131,000	23.9	21.3	157,041	137,000	14.6	(3.2)
5. หน่วยงานอื่น	169,811	131,600	29.0	(41.9)	212,471	156,000	36.2	25.1
6. รวมทั้งสิ้น	2,792,764	2,800,000	(0.3)	(0.7)	2,974,133	2,932,000	1.4	6.5
7. หัก***	328,987	346,000	(4.9)	4.2	320,530	367,000	(12.7)	(2.6)
8. รวมรายได้สุทธิก่อนจัดสรร	2,463,777	2,454,000	0.4	(1.3)	2,653,603	2,565,000	3.5	7.7
9. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	108,115	111,000	(2.6)	5.3	116,658	115,000	1.4	7.9
10. รวมรายได้สุทธิ	2,355,662	2,343,000	0.5	(1.6)	2,536,945	2,450,000	3.5	7.7
ประมาณการรายได้สุทธิสำหรับจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม**		2,370,078	(0.6)			2,499,642	1.5	

ที่มา: * กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ข้อมูล ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2561

** งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 (ฉบับปรับปรุง) และ พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุง)

หมายเหตุ: ***รายการที่หักประกอบด้วยการคืนภาษีสรรพากร อากรถอนคืนกรมศุลกากร การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเงินคืนชดเชยส่งออก

นอกจากนี้ ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2561 สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 (2,355,662 ล้านบาท) จำนวน 181,283 หรือคิดเป็นร้อยละ 7.7 เป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคบริโภคและผลประกอบการของภาคเอกชน ซึ่งส่งผลให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.8 และ 5.9 ตามลำดับ นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียมได้สูงกว่าปีงบประมาณก่อนหน้าถึงร้อยละ 61.7 ซึ่งเป็นผลมาจากผลประกอบการของบริษัทปิโตรเลียมเอกชนปรับตัวดีขึ้น รวมถึงมีการชำระภาษีเงินได้ปิโตรเลียมย้อนหลัง

1.1.3 ด้านรายจ่าย

ปีงบประมาณ 2560 มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งสิ้น 2,923,000 ล้านบาท สูงกว่าวงเงินงบประมาณปีก่อนร้อยละ 5.3 ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี (หลังโอนเปลี่ยนแปลง) 2,381,158 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายลงทุน (หลังโอนเปลี่ยนแปลง) 541,842 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 81.5 และ 18.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ สำหรับรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ มีจำนวนอยู่ที่ 81,187 ล้านบาท และมีรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 27,078 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2560 มีการเบิกจ่ายงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 2,890,545 ล้านบาท ประกอบด้วย การเบิกจ่ายรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,686,592 ล้านบาท และการเบิกจ่ายรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน จำนวน 203,953 ล้านบาท ทั้งนี้ การเบิกจ่ายรายจ่ายปีปัจจุบันคิดเป็นร้อยละ 91.9 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย (2,923,000 ล้านบาท) โดยเป็นการเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี 2,305,815 ล้านบาท คิดเป็นอัตราเบิกจ่ายร้อยละ 96.8 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง (2,381,158 ล้านบาท) ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีการเบิกจ่าย 380,777 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 70.3 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง (541,842 ล้านบาท) ทั้งนี้ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังมีการเบิกจ่ายเต็มจำนวน

สำหรับปีงบประมาณ 2561 มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งสิ้น 3,050,000 ล้านบาท สูงกว่าวงเงินงบประมาณปีก่อนร้อยละ 4.3 ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี (หลังโอนเปลี่ยนแปลง) 2,510,296 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายลงทุน (หลังโอนเปลี่ยนแปลง) 539,704 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 82.3 และ 17.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ สำหรับรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีจำนวน 86,942 ล้านบาท และมีรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 49,642 ล้านบาท

สถานการณ์การเบิกจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ 2561 มีการเบิกจ่ายทั้งสิ้น 3,007,204 ล้านบาท ประกอบด้วยการเบิกจ่ายรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,792,106 ล้านบาท และการเบิกจ่ายรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 215,098 ล้านบาท ทั้งนี้ การเบิกจ่ายรายจ่ายปีปัจจุบันคิดเป็นร้อยละ 91.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย (3,050,000 ล้านบาท) โดยรายจ่ายประจำปีมีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ 96.1 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง (2,510,296 ล้านบาท) ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 70.5 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง (539,704 ล้านบาท) ทั้งนี้ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังมีการเบิกจ่ายเต็มจำนวน (ตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3 ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ 2560				ปีงบประมาณ 2561			
	งบประมาณ	เปรียบเทียบ	ผลการ	ร้อยละ	งบประมาณ	เปรียบเทียบ	ผลการ	ร้อยละ
	หลังโอน	กับปีก่อน	เบิกจ่ายทั้งปี	ต่อวงเงิน	หลังโอน	กับปีก่อน	เบิกจ่ายทั้งปี	ต่อวงเงิน
	เปลี่ยนแปลง			งบประมาณ	เปลี่ยนแปลง			งบประมาณ
1. รายจ่ายรวม (2+3)	3,199,372	3.7	2,890,545	90.3	3,373,948	5.5	3,007,204	89.1
2. รายจ่ายประจำปี	2,923,000	5.3	2,686,592	91.9	3,050,000	4.3	2,792,106	91.5
2.1 รายจ่ายประจำ	2,381,158	4.5	2,305,815	96.8	2,510,296	5.4	2,411,774	96.1
2.2 รายจ่ายลงทุน	541,842	8.9	380,777	70.3	539,704	(0.4)	380,332	70.5
3. รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน	276,372	(10.4)	203,953	73.8	323,948	17.2	215,098	66.4
รายการช่วยจำ								
รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	81,187	31.0	81,187	100	86,942	7.1	86,942	100
รายจ่ายเพื่อซื้อใช้เงินคงคลัง	27,078	23.8	27,078	100	49,642	83.3	49,642	100
งบกลาง	448,881	5.0	441,166	98.3	415,644	(7.4)	381,601	91.8
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน	113,908	(11.2)	56,982	45.3	101,424	(19.7)	7,322	7.2

ที่มา: สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.1.4 ฐานะการคลังของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังตามระบบกระแสเงินสดทั้งสิ้น 2,354,032 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อน 57,643 ล้านบาท ในขณะที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น 2,890,545 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,686,592 ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 203,953 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 536,513 ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ 66,048 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 470,465 ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 552,922 ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ 523,758 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 82,457 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1.4

ในขณะที่ปีงบประมาณ 2561 นั้น รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังตามระบบกระแสเงินสดทั้งสิ้น 2,524,249 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 170,217 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น 3,007,203 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,792,106 ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 215,098 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 482,954 ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ 92,274 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 390,680 ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 500,358 ล้านบาท (วงเงินกู้เพื่อชดเชยขาดดุล 550,000 ล้านบาท โดยได้มีการขยายเวลากู้เงินออกไปจำนวน 50,000 ล้านบาท) มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ 633,436 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว 109,678 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2560		2561	
	เอกสาร งบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสาร งบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด
1. รายได้นำส่งคลัง	2,370,078	2,354,032	2,499,642	2,524,249
2. รายจ่าย	2,923,000	2,890,545	3,050,000	3,007,203
2.1 ปีปัจจุบัน				
2.1.1 งบประมาณรายจ่ายประจำปี	2,733,000	2,649,472	2,900,000	2,667,080
2.1.2 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	190,000	37,120	150,000	125,026
2.2 ปีก่อน	-	203,953	-	215,098
3. ดุลเงินงบประมาณ	(552,920)	(536,513)	(550,358)	(482,954)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ		66,048		92,274
5. ดุลเงินสดก่อนกู้		(470,465)		(390,680)
6. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		552,922		500,358
7. ดุลเงินสดหลังกู้		82,457		109,678
8. เงินคงคลังต้นปี		441,300		523,758
9. เงินคงคลังปลายปี		523,758		633,436

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

1.1.5 ภาระหนี้ของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น 243,481 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ 21.1 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน 81,187 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 31.0 และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น 162,294 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.6 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 16.7 (ตารางที่ 1.5)

ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น 260,819 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.6 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ 6.9 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน 86,942 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.9 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 ร้อยละ 7.1 และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น 173,877 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 ร้อยละ 6.9 (ตารางที่ 1.5)

ในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น 259,609 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.7 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ลดลงจากปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ 0.5 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน 78,205 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.6

ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี น้อยกว่าปีงบประมาณ 2561 ร้อยละ 10.0 และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น 181,404 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2561 ร้อยละ 4.3 (ตารางที่ 1.5)

ตารางที่ 1.5 ภาระหนี้ของรัฐบาล

รายการ	ปีงบประมาณ 2560		ปีงบประมาณ 2561		ปีงบประมาณ 2562	
	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระต้นเงินกู้	81,187	31.0	86,942	7.1	78,205	-10.0
รัฐบาล	48,868	20.2	57,073	16.8	49,083	-14.0
รัฐวิสาหกิจ	32,318	51.4	29,869	(7.6)	29,123	-2.5
ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	162,294	16.7	173,877	6.9	181,404	4.3
ภาระหนี้โดยรวม	243,481	21.1	260,819	6.9	259,609	-0.5
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	2,923,000	(1.5)	3,050,000	4.3	3,000,000	(1.6)
สัดส่วนงบชำระต้นเงินกู้	2.8		2.9		2.6	
ต้องงบประมาณ						
สัดส่วนดอกเบี้ยและ	5.6		6.0		6.0	
ค่าธรรมเนียมต้องงบประมาณ						
สัดส่วนภาระหนี้ต่อ	8.3		8.6		8.7	
งบประมาณ (ร้อยละ)						

ที่มา: เอกสารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 สำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ ภาระหนี้ต้องงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดี ส่งผลให้รัฐบาลยังสามารถจัดสรรงบประมาณในส่วนของการจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนในอนาคต

1.2 สมมติฐานที่ใช้ในประมาณการฐานะการคลังรัฐบาลระยะปานกลางและวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ในการวิเคราะห์ฐานะการคลังระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2562 – 2567) โดยมีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ 1) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ 2) การประมาณการรายได้รัฐบาล และ 3) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล โดยส่วนต่างระหว่างผลการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานะการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1) กรณีฐาน (Base Case)

2) กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case) และ 3) กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 สมมติฐานด้านเศรษฐกิจมหภาค

กรณีฐาน อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่อยู่ที่ร้อยละ 4.0 **กรณีสถานการณ์ดีขึ้น** จะใช้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2562 เช่นเดียวกับกรณีฐาน แต่ในปีงบประมาณ 2563 - 2567 กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวสูงกว่ากรณีฐานร้อยละ 0.5 **กรณีสถานการณ์แย่ลง** จะใช้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2562 เช่นเดียวกับกรณีฐาน แต่ในปีงบประมาณ 2563 - 2567 กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวต่ำกว่ากรณีฐานร้อยละ 0.5 (ตารางที่ 1.6) ทั้งนี้ มีสมมติฐานอัตราเงินเฟ้อของทั้งสามกรณีอยู่ที่ร้อยละ 2.0

ตารางที่ 1.6 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ		2562	2563	2564	2565	2566	2567
กรณีฐาน (Base Case)	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
	อัตราเงินเฟ้อ	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
	ค่าความยืดหยุ่นของรายได้*	(ไม่ได้ใช้ในการประมาณการ)					
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
	อัตราเงินเฟ้อ	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
	ค่าความยืดหยุ่นของรายได้*	-	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่	4.0%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%
	อัตราเงินเฟ้อ	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%
	ค่าความยืดหยุ่นของรายได้*	-	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน 2561

*หมายเหตุ: ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ก่อนรวมรายได้พิเศษและการปรับโครงสร้างภาษี

1.2.2 สมมติฐานด้านรายได้รัฐบาล

กรณีฐาน การประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2562 เป็นข้อมูลตามเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ 2563 - 2565 ซึ่งเป็นข้อมูลตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2563 - 2565) ที่จัดทำภายใต้สมมติฐานในการประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยในอดีตของรายได้รายตัว รวมถึงผลของกฎหมายที่กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ประกอบการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (e-business) ในต่างประเทศ เป็นต้น สำหรับปีงบประมาณ 2566 - 2567 จัดทำภายใต้สมมติฐานที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยในอดีตของรายได้รายตัว รวมทั้งผลของการปรับโครงสร้างภาษีบางประเภทในปีงบประมาณ 2567

ทั้งนี้ ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2566 ได้รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม และ/หรือใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์ (รายได้จากการประมูลใบอนุญาตฯ) จำนวน 119,800 7,000 7,000 และ 25,500 ล้านบาท ตามลำดับ

กรณีสถานการณ์ดีขึ้น ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2562

เช่นเดียวกับการณีสถาน สำหรับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2563 - 2567 จะใช้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ 1.08 เท่า (ตารางที่ 1.7) (มาจากค่าเฉลี่ยในอดีตของปีที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 6.00 ในช่วงปีงบประมาณ 2542 – 2561) แล้วรวมกับรายได้จากการประมูลใบอนุญาตฯ ในช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2566 และผลของการปรับโครงสร้างภาษีในปีงบประมาณ 2567

กรณีสถานการณ์แย่ลง ประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2562

เช่นเดียวกับการณีสถาน สำหรับประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2563 - 2567 จะใช้ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ 0.75 เท่า (ตารางที่ 1.7) (มาจากค่าเฉลี่ยในอดีตของปีที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าร้อยละ 6.00 ระหว่างปีงบประมาณ 2542 – 2561) แล้วรวมกับรายได้จากการประมูลใบอนุญาตฯ ในช่วงปี 2563 – 2566 และไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีในปีงบประมาณ 2567

1.2.3 สมมติฐานด้านงบประมาณรายจ่าย

กรณีฐาน กรอบงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2562 เป็นข้อมูลตามเอกสาร

งบประมาณ ส่วนกรอบงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2563 - 2567 เป็นข้อมูลจากการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2563 – 2565) โดยมีสมมติฐานประกอบด้วย

- 1) กำหนดให้มีการขาดดุลงบประมาณในระยะแรก โดยให้รายจ่ายสามารถขยายตัวในช่วงร้อยละ 3.0 - 7.0 ต่อปี เพื่อให้มีวงเงินเหลือ (Fiscal space) สำหรับจัดทำนโยบายใหม่
- 2) กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2562
- 3) กำหนดให้สัดส่วนงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่ากับร้อยละ 2 – 3.5 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 4) บริหารจัดการหนี้สาธารณะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังและเหมาะสมกับกำลังเงินของประเทศ โดยกำหนดให้รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- 5) ควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากรให้มีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 3.0

กรณีสถานการณ์ดีขึ้น มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นสูงกว่ากรณีฐานตามประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิที่เพิ่มขึ้น (ใช้ค่าเฉลี่ยการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมในอดีตของปีที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 6.00 ในช่วงปีงบประมาณ 2542 – 2561) ทั้งนี้ มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นสูงกว่ากรณีฐาน เพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมถึงช่วยยกระดับศักยภาพเศรษฐกิจของประเทศ

กรณีสถานการณ์แย่งลง สมมติฐานงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกับกรณีฐาน โดยไม่มีการปรับลดกรอบวงเงินงบประมาณให้ลดลงตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิที่ลดลง

1.3 ผลประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล

1.3.1 กรณีฐาน (Base Case)

ในช่วงปีงบประมาณ 2562 – 2567 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ 4.4 สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 14.5 ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 4.4 สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 17.1 ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อ GDP ต่อปี และดุลการคลังเบื้องต้น¹ (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.9 ต่อ GDP ต่อปี โดยดุลงบประมาณและดุลการคลังเบื้องต้นจะยังคงขาดดุลต่อเนื่องถึงปีงบประมาณ 2567 แต่เริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 (ตารางที่ 1.7)

ตารางที่ 1.7 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีฐาน

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566	2567	เฉลี่ย
รายได้รัฐบาลสุทธิ (ล้านบาท)	2,550,000	2,750,000	2,773,000	2,886,000	3,032,000	3,278,000	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	0.5	7.8	0.8	4.1	5.1	8.1	4.4
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	14.9	15.2	14.4	14.2	14.0	14.3	14.5
งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	3,000,000	3,200,000	3,300,000	3,470,000	3,610,000	3,760,000	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	3.4	6.7	3.1	5.2	4.0	4.2	4.4
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	17.6	17.7	17.2	17.0	16.7	16.4	17.1
ดุลเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	-450,000	-450,000	-527,000	-584,000	-578,000	-482,000	
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-2.6	-2.5	-2.7	-2.9	-2.7	-2.1	-2.6
ดุลการคลังเบื้องต้น (ล้านบาท)	-190,390	-152,029	-202,233	-224,636	-185,356	-62,859	
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-1.1	-0.8	-1.1	-1.1	-0.9	-0.3	-0.9
Nominal GDP (FY) (ล้านบาท)	17,091,700	18,117,200	19,204,200	20,356,452	21,659,298	22,958,858	
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน 2561

1.3.2 กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

ในช่วงปีงบประมาณ 2562 – 2567 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ 5.7 (กรณีฐานร้อยละ 4.4) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 15.0 (กรณีฐานร้อยละ 14.5) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 4.8 (กรณีฐานร้อยละ 4.4)

¹ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) เป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและทิศทางของนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยไม่รวมรายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายจ่ายของการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศ หรือไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ

4.4) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 17.2 (กรณีฐานร้อยละ 17.1) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อ GDP ต่อปี) โดยเริ่มขาดดุลงบประมาณน้อยลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2565 ส่วนดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.5 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐาน ขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.9 ต่อ GDP ต่อปี) โดยดุลงบประมาณจะเริ่มขาดดุลลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้นเริ่มขาดดุลลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2565 และเริ่มเข้าสู่สมดุลในปีงบประมาณ 2566 (ตารางที่ 1.8)

ตารางที่ 1.8 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566	2567	เฉลี่ย
รายได้รัฐบาลสุทธิ (ล้านบาท)	2,550,000	2,803,862	2,879,483	3,081,131	3,315,435	3,535,888	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	0.5	10.0	2.7	7.0	7.6	6.6	5.7
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	14.9	15.4	14.9	14.9	15.1	15.1	15.0
งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	3,000,000	3,268,160	3,370,290	3,543,911	3,686,893	3,840,088	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	3.4	8.9	3.1	5.2	4.0	4.2	4.8
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	17.6	18.0	17.4	17.2	16.8	16.4	17.2
ดุลเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	-450,000	-464,298	-490,807	-462,780	-371,458	-304,200	
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-2.6	-2.6	-2.5	-2.2	-1.7	-1.3	-2.2
ดุลการคลังเบื้องต้น (ล้านบาท)	-190,390	-164,079	-164,250	-104,754	13,291	99,359	
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-1.1	-0.9	-0.8	-0.5	0.1	0.4	-0.5
Nominal GDP (FY) (ล้านบาท)	17,091,700	18,202,661	19,385,833	20,645,913	21,987,897	23,417,110	
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	6.0	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.4

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

1.3.3 กรณีสถานการณ์แย่ลง

ในช่วงปีงบประมาณ 2562 – 2567 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับ ร้อยละ 3.2 (กรณีฐานร้อยละ 4.4) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 14.4 (กรณีฐานร้อยละ 14.5) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 4.4 (กรณีฐานร้อยละ 4.4) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 17.3 (กรณีฐานร้อยละ 17.1) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 2.9 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อ GDP ต่อปี) และดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.2 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.9 ต่อ GDP ต่อปี) โดยดุลงบประมาณมีแนวโน้มขาดดุลเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยในส่วนของดุลการคลังเบื้องต้นใน 5 ปีงบประมาณข้างหน้าจะขาดดุลในระดับที่สูงกว่าปีงบประมาณ 2562 ยกเว้นในปีงบประมาณ 2563 ที่รัฐบาลมีรายได้พิเศษจากการนำส่งรายได้จากการประมูลใบอนุญาตฯ (ตารางที่ 1.9)

ตารางที่ 1.9 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ง

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566	2567	เฉลี่ย
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	2,550,000	2,730,628	2,724,872	2,836,305	2,970,806	3,066,064	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	0.5	7.1	0.2	4.1	4.7	3.2	3.2
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	14.9	15.1	14.3	14.1	14.0	13.7	14.4
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	3,000,000	3,200,000	3,300,000	3,470,000	3,610,000	3,760,000	
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	3.4	6.7	3.1	5.2	4.0	4.2	4.4
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	17.6	17.7	17.3	17.3	17.0	16.8	17.3
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-450,000	-469,372	-575,128	-633,695	-639,194	-693,936	
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-2.6	-2.6	-3.0	-3.2	-3.0	-3.1	-2.9
ดุลการคลังเบื้องต้น (พันล้านบาท)	-190,390	-171,014	-248,624	-270,637	-240,638	-263,421	
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-1.1	-0.9	-1.3	-1.3	-1.1	-1.2	-1.2
Nominal GDP (FY) (พันล้านบาท)	17,091,700	18,031,744	19,023,489	20,069,781	21,173,619	22,338,168	
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	6.0	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

1.4 หนี้สาธารณะ

1.4.1 หนี้สาธารณะคงค้าง

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 6,780,954 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.0 ของ GDP ทั้งนี้ เป็นหนี้ของรัฐบาลจำนวน 5,450,220 ล้านบาท (แบ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและหนี้เงินกู้ล่วงหน้าเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ 4,605,183 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) 845,037 ล้านบาท) หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน 954,130 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน 367,635 ล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐอีกจำนวน 8,969 ล้านบาท โดยหนี้ของรัฐบาลมีสัดส่วนที่สูงที่สุดเท่ากับร้อยละ 80.4 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.1 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด (ตารางที่ 1.10)

สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบ่งบอกว่าระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ และคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 1.6 ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังของหนี้ต่างประเทศที่อาจเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลก จึงมีขนาดของผลกระทบอยู่ในวงจำกัด

ตารางที่ 1.10 หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: ล้านบาท

	30-ก.ย.-59	30-ก.ย.-60	30-ก.ย.-61	สัดส่วนต่อหนี้ สาธารณะคงค้าง (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับ 30 ก.ย. 60 (ร้อยละ)
1. หนี้รัฐบาล	4,471,220	4,959,164	5,450,220	80.4	9.9
- หนี้ต่างประเทศ	98,736	96,167	83,594	1.2	-13.1
- หนี้ในประเทศ	4,372,484	4,862,997	5,366,626	79.1	10.4
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	994,794	970,216	954,130	14.1	-1.7
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	423,594	418,140	413,584	6.1	-1.1
- หนี้ต่างประเทศ	95,812	83,383	72,127	1.1	-13.5
- หนี้ในประเทศ	327,782	334,757	341,457	5.0	2.0
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	571,200	552,076	540,546	8.0	-2.1
- หนี้ต่างประเทศ	151,124	121,603	106,029	1.6	-12.8
- หนี้ในประเทศ	420,076	430,473	434,517	6.4	0.9
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	500,054	426,321	367,635	5.4	-13.8
- หนี้ต่างประเทศ	766	388	172	0.0	-55.6
- หนี้ในประเทศ	499,288	425,933	367,463	5.4	-13.7
4. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	0	0	0	-	-
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	0	0	0	-	-
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	0	0	0	-	-
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	22,318	13,630	8,968	0.1	-34.2
รวมหนี้ในประเทศ	5,641,948	6,067,790	6,519,032	96.1	7.4
- ร้อยละต่อ GDP	40.3	40.3	40.4		
รวมหนี้ต่างประเทศ	346,438	301,541	261,922	3.9	-13.1
- ร้อยละต่อ GDP	2.5	2.0	1.6		
รวมหนี้สาธารณะคงค้าง	5,988,386	6,369,331	6,780,953	100.0	6.5
- ร้อยละต่อ GDP	41.8	41.9	42.0		
GDP (FY)	14,324	15,208	16,139		

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.4.2 สมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการหนี้สาธารณะ

การประมาณการหนี้สาธารณะในช่วงปีงบประมาณ 2562 – 2567 จะอยู่ภายใต้ข้อสมมติฐานประมาณการฐานการคลังตามข้อ 1.2.1 และข้อสมมติฐานด้านการก่อหนี้ที่สำคัญของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ดังนี้

- 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อชำระหนี้ของรัฐบาลและหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระในปีงบประมาณ 2562 มีจำนวนทั้งสิ้น 259,609 ล้านบาท แบ่งเป็นงบชำระต้นเงินกู้จำนวน 78,205 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยจำนวน 181,404 ล้านบาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2563 เป็นต้นไป ประมาณการงบชำระเงินต้นเท่ากับร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบชำระดอกเบี้ยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ประมาณการด้านเศรษฐกิจมหภาคโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งเป็นไปตามแผนการคลังระยะกลาง (MTFF)
- 2) การชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ประมาณการจากบัญชีสะสมเพื่อการชำระต้นเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนฯ และรายได้นำส่งจากยอดเงินฝาก โดยคำนวณจากสมมติฐานการเติบโตของยอดเงินฝากร้อยละ 4 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี
- 3) การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อเพื่อใช้ลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง มีสมมติฐานการกู้เงินเต็มจำนวนสำหรับโครงการต่อเนื่อง โครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) และ โครงการที่อยู่ระหว่างเสนอ ครม. ขณะที่โครงการที่อยู่ระหว่างการศึกษาความเหมาะสมมีสมมติฐานการกู้เงินที่ร้อยละ 60 ในปี 2562-2563 และกู้เต็มวงเงินในปี 2564 เป็นต้นไป
- 4) การกู้เงินเพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2562 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2562 สำหรับปีงบประมาณ 2562-2565 เป็นไปตามแผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ. 2563-2567) โดยมีสมมติฐานการกู้เงินเต็มจำนวนสำหรับโครงการต่อเนื่อง โครงการที่มีมติ ครม. และโครงการที่อยู่ระหว่างเสนอ ครม. ขณะที่โครงการที่อยู่ระหว่างการศึกษาความเหมาะสมมีสมมติฐานการกู้เงินที่ร้อยละ 60 ในปี 2562-2563 และกู้เต็มวงเงินในปี 2564 เป็นต้นไป
- 5) การกู้เงินเพื่อดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2562 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2562 โดยไม่รวมเงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line ทั้งนี้ ประมาณการกู้เงินปีงบประมาณ 2563-2567 เป็นไปตามแผนความต้องการใช้เงินกู้ระยะ 5 ปี (ไม่รวมวงเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิม)

1.4.3 ผลการประมาณการหนี้สาธารณะ

ผลการประมาณการกรณีฐานพบว่า หนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ 2562 จะมีจำนวน 7,402,143 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 43.3 ของ GDP หนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงแรกและถึงจุดสูงสุดในปีงบประมาณ 2566 ที่ร้อยละ 47.9 ของ GDP และปรับตัวลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2567 เป็นต้นไป (ตารางที่ 1.11) ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้นพบว่า หนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงแรกและถึงจุดสูงสุดในปีงบประมาณ 2565 ที่ร้อยละ 46.2 ของ GDP และปรับตัวลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2566 เป็นต้นไป (ตารางที่ 1.12) ขณะที่กรณีสถานการณ์แย่ลงหนี้สาธารณะต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2567 สัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 50.5 ของ GDP (สูงกว่ากรณีฐานที่อยู่ร้อยละ 45.6 ของ GDP) (ตารางที่ 1.13)

ตารางที่ 1.11 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีฐาน

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566	2567
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	7,402,143	8,036,764	8,775,918	9,691,581	10,381,773	10,893,704
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	43.3	44.4	45.7	47.6	47.9	47.4
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	17,091,700	18,117,200	19,204,200	20,356,452	21,659,298	22,958,858

ตารางที่ 1.12 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566	2567
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	7,402,143	8,049,017	8,749,870	9,542,096	10,023,439	10,355,167
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	43.3	44.2	45.1	46.2	45.6	44.2
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	17,091,700	18,202,661	19,385,833	20,645,913	21,987,897	23,417,110

ตารางที่ 1.13 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ลง

ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566	2567
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	7,402,143	8,056,136	8,843,418	9,808,776	10,560,162	11,284,029
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	43.3	44.7	46.5	48.9	49.9	50.5
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	17,091,700	18,031,744	19,023,489	20,069,781	21,173,619	22,338,168

1.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล

การประมาณการฐานะการคลังรัฐบาลระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2562 – 2567) ในกรณีฐาน (GDP ขยายตัวร้อยละ 6.0 ต่อปี) อยู่ภายใต้สมมติฐานที่รัฐบาลต้องการวางแผนฐานะการคลังเพื่อให้เข้าสู่สมดุลในระยะยาวต่อไป ซึ่งดุลงบประมาณจะเริ่มขาดดุลลดลงในปีงบประมาณ 2566 เป็นต้นไป และในปีงบประมาณ 2567 การจัดเก็บรายได้จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจากการปฏิรูปโครงสร้างภาษี ในขณะที่ระดับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ตลอด 6 ปีงบประมาณยังคงเพิ่มสูงขึ้นกว่าปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2562) แต่ยังคงอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวแสดงให้เห็นว่า ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้น (GDP ขยายตัวร้อยละ 6.5 ต่อปี) รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้นตามเศรษฐกิจที่ขยายตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีฐาน ถึงแม้ว่างบประมาณรายจ่ายจะปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงขึ้นตามศักยภาพการจัดเก็บที่เพิ่มขึ้น แต่มีอัตราการเพิ่มต่ำกว่าการขยายตัวของการจัดเก็บ ส่งผลให้งบประมาณขาดดุลน้อยกว่ากรณีฐาน โดยในปีงบประมาณ 2567 ดุลงบประมาณเบื้องต้นจะเริ่มเข้าสู่สมดุล สำหรับสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะยังคงปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นกว่าปัจจุบันแต่ยังคงอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้เช่นเดียวกับในกรณีฐาน

ทั้งนี้ การประมาณการดังกล่าวอยู่ภายใต้สมมติฐานว่ารัฐบาลสามารถปฏิรูปโครงสร้างภาษีในปีงบประมาณ 2567 ได้สำเร็จ และรัฐบาลยังคงยึดแผนการคลังระยะปานกลางที่วางไว้เป็นหลักในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยมีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมตามรายได้การจัดเก็บที่เพิ่มขึ้นค่าเฉลี่ยในอดีต ดังนั้น หากรัฐบาลปฏิรูปโครงสร้างภาษีไม่สำเร็จ หรือมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในสัดส่วนที่เกินกว่าสมมติฐานดังกล่าว ฐานะทางการคลังอาจขาดดุลมากขึ้นและส่งผลให้ดุลการคลังเบื้องต้นเข้าสู่สมดุลล่าช้ากว่าที่วิเคราะห์ไว้

ขณะที่ในกรณีสถานการณ์แย่ลง (GDP ขยายตัวร้อยละ 5.5 ต่อปี) งบประมาณจะขาดดุลมากขึ้นเมื่อเทียบกับกรณีฐาน โดยสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ตลอด 6 ปีงบประมาณข้างหน้าจะปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงกว่าปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2562) เนื่องจากอัตราการเพิ่มเฉลี่ยของการจัดเก็บรายได้ที่อยู่ในระดับต่ำซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานค่า Buoyancy Ratio ในกรณีสถานการณ์แย่ลง ซึ่งอยู่ที่เพียง 0.75 เท่าของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (ในขณะที่หากเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้สูงกว่าร้อยละ 6 ต่อปี ค่า Buoyancy Ratio จะอยู่ที่ 1.08 เท่า) นอกจากนี้ การที่เศรษฐกิจขยายตัวไม่ดีเท่าที่ควรยังอาจส่งผลให้การปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อเพิ่มรายได้การจัดเก็บกระทำได้ยากขึ้น ในกรณีสถานการณ์แย่ลงนี้จึงกำหนดให้การปฏิรูปโครงสร้างภาษีในปีงบประมาณ 2567 ไม่สำเร็จ การขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเกินร้อยละ 50 ในปีงบประมาณ 2567 แต่ยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ที่ร้อยละ 60

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้รวมไว้ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวในครั้งนี้ เช่น วิกฤตทางเศรษฐกิจและภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังจากรายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลที่อาจขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศลดลง ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลงและส่งผลกระทบต่อฐานภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค การใช้มาตรการภาษีในระยะยาวยังเป็นอีกปัจจัยเสี่ยงที่อาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวมจนเป็นสาเหตุให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายให้ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลยังรวมถึงความเสี่ยงอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับประกันหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ Public Private Partnerships (PPPs) อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในลักษณะการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ร่วมลงทุนโดยมีการรับประกันรายได้ขั้นต่ำของโครงการ และอาจรวมไปถึงการร่วมรับผลขาดทุนของโครงการในกรณีที่รายได้ของโครงการต่ำกว่าที่ประมาณการไว้

ในส่วนของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐพ.ศ. 2561 ซึ่งได้กำหนดวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จะไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังจนกระทบต่อความน่าเชื่อถือของฐานะทางการคลังในอนาคตไว้ อย่างไรก็ดี รัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีภาระในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เพื่อรองรับการทำธุรกรรมตามพันธกิจในอนาคต หรือเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีปัญหาทางการเงินด้วย

1.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

- 1) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย นอกจากนี้ หากการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลคลาดเคลื่อนไปจากการดำเนินงานจริง ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและวินัยทางการคลัง
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี
- 3) ผลักดันแนวทางการปฏิรูประบบภาษี เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล เช่น การขยายฐานภาษีในรูปแบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น
- 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องติดตามการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเบิกจ่ายที่ตั้งไว้
- 5) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น
- 6) พิจารณาการนำเครื่องมือทางการเงินประเภทใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะเพื่อระดมทุน เช่น พันธบัตรจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitized Bonds) หรือ Covered Bonds เป็นต้น
- 7) รัฐบาลต้องคำนึงถึงภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายแบบรัฐสวัสดิการ โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในการดำเนินนโยบาย งบประมาณที่ต้องใช้ และความยั่งยืนทางการคลัง
- 8) หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 อย่างเคร่งครัดเพื่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว

บทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณ

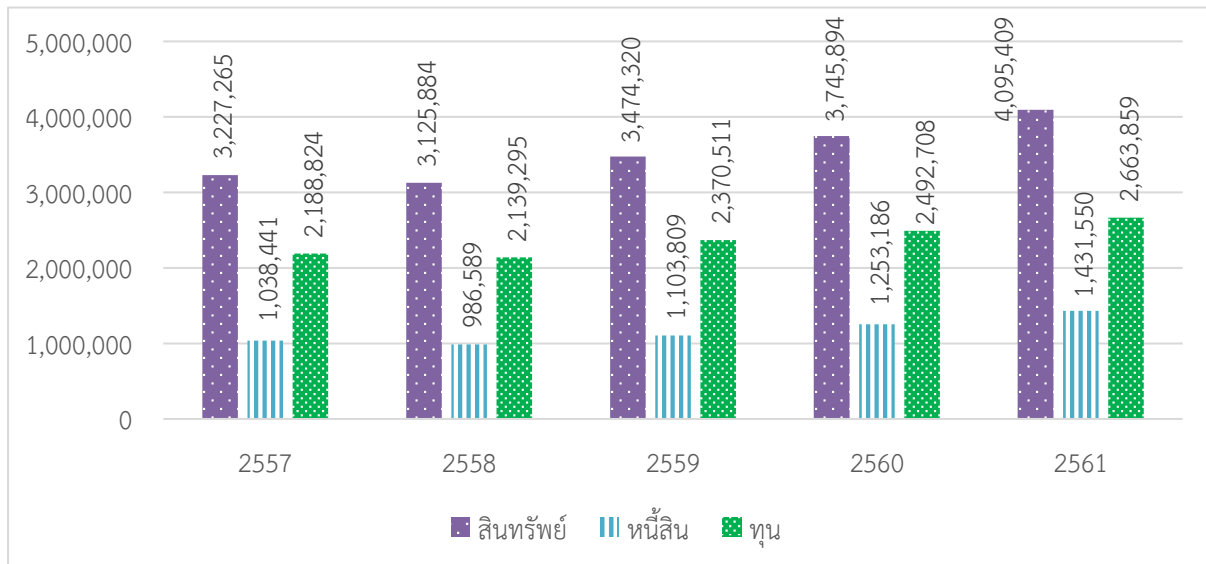
2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ (กองทุน) เป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนที่แตกต่างกัน ซึ่งกองทุนส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 115 กองทุน² โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ 5 ประเภท ได้แก่ (1) กองทุนเพื่อการกู้ยืมจำนวน 15 กองทุน (2) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิตจำนวน 12 กองทุน (3) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมจำนวน 20 กองทุน (4) กองทุนเพื่อการบริการจำนวน 6 กองทุน และ (5) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมจำนวน 62 กองทุน

จากการศึกษาข้อมูลงบการเงินของกองทุนในภาพรวม พบว่า ในปีงบประมาณ 2561 กองทุนมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม 2,663,859 ล้านบาท โดยสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมมีมูลค่า 4,095,409 ล้านบาท และ 1,431,550 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาด้านโครงสร้างเงินทุนแล้ว จะเห็นว่า มีสัดส่วนของทุนมากกว่าหนี้สิน โดยมีสัดส่วนหนี้สินในอัตราเพียงร้อยละ 35.0 ของสินทรัพย์รวม แสดงให้เห็นว่า ในภาพรวมมีความเสี่ยงด้านหนี้สินอยู่ในระดับไม่สูงมาก (แผนภาพที่ 2.1)

แผนภาพที่ 2.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม
ปีงบประมาณ 2557 – 2561

หน่วย: ล้านบาท



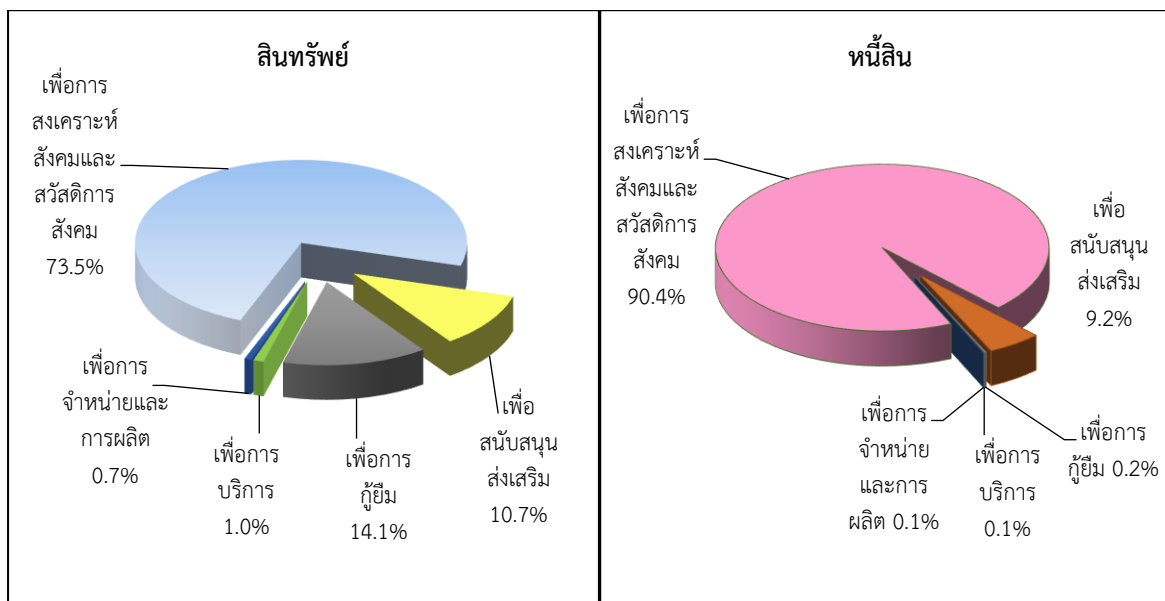
ที่มา: ข้อมูลฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ประจำปีไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง
ข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2561

² ภาพรวมประเภททุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 14 ธันวาคม 2561

จากการพิจารณาโครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนทั้ง 5 ประเภท พบว่า ในภาพรวม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 กองทุนนอกงบประมาณมีสินทรัพย์และหนี้สินรวมทั้งสิ้น 4,095,409 ล้านบาท และ 1,431,550 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของกองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งมีสินทรัพย์และหนี้สินทั้งสิ้น 3,009,020 ล้านบาท (ร้อยละ 73.5 ของสินทรัพย์รวม) และ 1,295,118 ล้านบาท (ร้อยละ 90.4 ของหนี้สินรวม) ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แหล่งที่มาของความเสี่ยงทางการคลังมีแนวโน้มที่จะเกิดจากกองทุนประเภทสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นหลัก

สำหรับกองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีสินทรัพย์และหนี้สินมูลค่าสูงสุด ได้แก่ กองทุนประกันสังคม มีสินทรัพย์จำนวน 1,971,096 ล้านบาท และมีหนี้สินจำนวน 1,275,589 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.5 และร้อยละ 98.5 ของสินทรัพย์และหนี้สินของทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม³ ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2561



ที่มา: ภาพรวมประเภททุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 14 ธันวาคม 2561

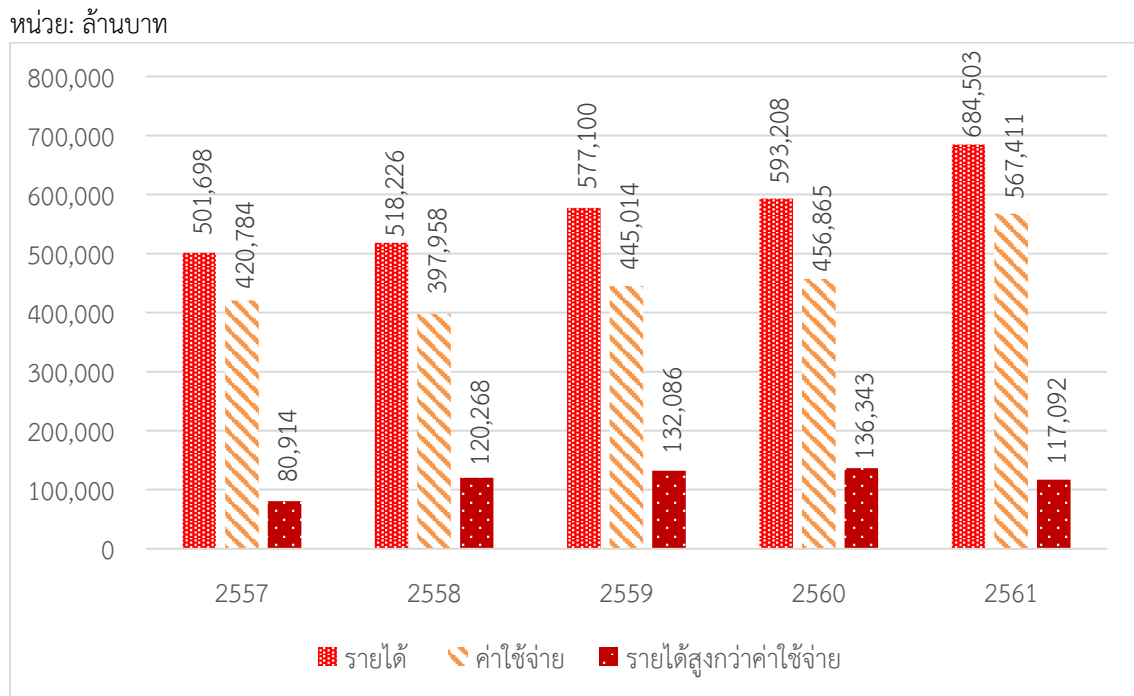
การพิจารณาความเสี่ยงจากหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณในปีงบประมาณ 2561 พบว่า กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการดำเนินงาน โดยหนี้สินหลักของกองทุนประกันสังคมเกิดจากหนี้สินไม่หมุนเวียนรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ⁴ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ในระยะสั้นของกองทุนนอกงบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ

³ ข้อมูลฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ประจำปีไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง มาจากข้อมูลระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2561

⁴ งบการเงินกองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม งบแสดงฐานะการเงิน (มาตรา 33 39 และมาตรา 40) ณ วันที่ 30 กันยายน 2561

สำหรับการพิจารณารายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนในภาพรวม พบว่า ในปีงบประมาณ 2561 กองทุนมีรายได้รวมเท่ากับ 684,503 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายรวมเท่ากับ 567,411 ล้านบาท ส่งผลให้รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 117,092 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.3) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2560 พบว่า รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.4 ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.2 และรายได้สุทธิลดลงร้อยละ 14.1

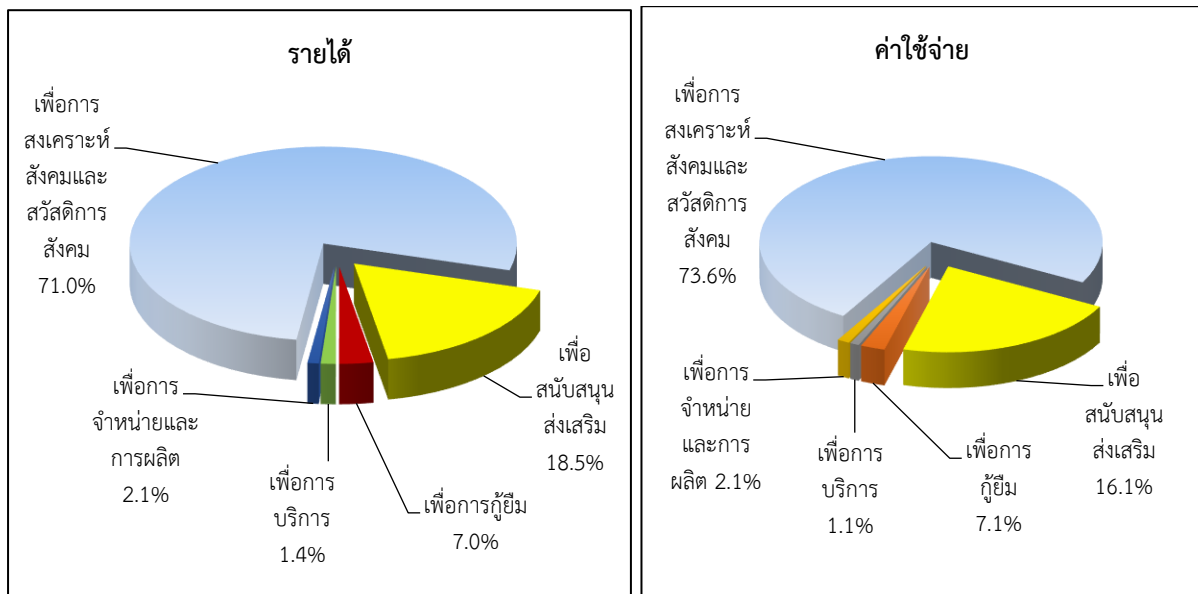
**แผนภาพที่ 2.3 รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2557 – 2561**



ที่มา: ข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง
ข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2561

ทั้งนี้ ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนในภาพรวมตามประเภทกองทุนทั้ง 5 ประเภท พบว่า ในปีงบประมาณ 2561 กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายสูงที่สุด โดยมีรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 485,821 ล้านบาท (ร้อยละ 71.0 ของรายได้รวม) และ 417,675 ล้านบาท (ร้อยละ 73.6 ของค่าใช้จ่ายรวม) ตามลำดับ โดยพบว่า กองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นสองกองทุนที่มีรายได้สูงสุดเท่ากับ 272,167 และ 140,153 ล้านบาท ตามลำดับ เช่นเดียวกับด้านค่าใช้จ่ายพบว่า กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดเท่ากับ 231,898 ล้านบาท รองลงมาเป็นกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีค่าใช้จ่ายเท่ากับ 139,035 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อใดก็ตามที่กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมไม่สามารถบริหารรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณหรือจากการหารายได้อื่น และค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมได้ ย่อมส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ในอนาคต (แผนภาพที่ 2.4)

แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2561



ที่มา: ภาพรวมประเภทรุณหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 14 ธันวาคม 2561

2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ

สำหรับในปีงบประมาณ 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ ดังนี้

2.2.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2561 เห็นชอบการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณ ดังนี้

1) กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ 5/2560 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2560 ซึ่งเห็นชอบในหลักการการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. จากเดิมจัดตั้งในกระทรวงการคลัง โดยมีข้อสังเกตว่า ให้พิจารณาความสอดคล้องของแหล่งที่มาของเงินกองทุนตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วย

2) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ 6/2560 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2560 โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีว่า ต้องคำนึงถึงความจำเป็นและสถานะทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้ การตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย

3) กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ 6/2560 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2560 โดยมีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการกองทุนควรกำกับการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เกิดประสิทธิภาพโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2.2.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561 เห็นชอบให้ยุบเลิกเงินทุนสำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ ๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการในรูปแบบของกองทุนหมุนเวียน แต่บริหารงานในฐานะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2.2.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2561 เห็นชอบการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑ เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. (ร่างพระราชบัญญัติฯ) เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ รวมถึงส่งเสริมให้มีมาตรการการร่วมลงทุนที่เหมาะสม ซึ่งจะมีผลเป็นการยุบเลิกกองทุนส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

2.2.4 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561 เห็นชอบการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ครั้งที่ ๓/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่เห็นชอบให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. เพื่อช่วยเหลือวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ขาดแคลนเงินทุนในระยะแรก โดยกองทุนจะมีรายได้หลักจากเงินบริจาคของภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป

2.3 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษากองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ

ข้อมูลสถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณได้อย่างชัดเจน เนื่องจาก ผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะอ่อนแอได้ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงทางการเงินจึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นรายแห่ง โดยเฉพาะกองทุนที่มีความเสี่ยงและอาจจะประสบปัญหาทางการเงินได้ในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 4 กองทุนเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชาชน หากกองทุนเหล่านี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการเงินให้แก่วัฒนธนาที่จ้ต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือในที่สุด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินของทั้ง 4 กองทุนจะพิจารณาจากสินทรัพย์รวมหนี้สินรวม รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสุทธิ

2.3.1 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (กองทุน)

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 พบว่า ภาพรวมของการดำเนินงานของกองทุนยังอยู่ในทิศทางเดียวกัน โดยมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม และมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย ยกเว้นในปีงบประมาณ 2560 พบว่า กองทุนมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้จำนวน 2,234 ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีจำนวน 7,085 ล้านบาท

เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 95.0 เนื่องจากการใช้บริการจ่ายตรงของ อปท. มีจำนวนสูงขึ้น ในขณะที่รายได้ส่วนใหญ่ของกองทุนมาจากรายได้จากงบประมาณรายการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนได้ของบประมาณเพิ่มเติมเนื่องจากรายได้จากเงินอุดหนุนไม่เพียงพอสำหรับจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนมิถุนายน 2560 กองทุนได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 3,979 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาฐานะการเงินของกองทุนในปีงบประมาณ 2561 พบว่า มีสินทรัพย์รวมจำนวน 15,350 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 10.4 โดยรายการที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ รายการเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด และเงินลงทุนระยะสั้น-เงินฝากประจำ 6 เดือน สำหรับหนี้สินรวมมีจำนวนทั้งสิ้น 12,912 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 1.8 โดยรายการที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ เจ้าหนี้ระยะสั้น และเงินประกันสัญญาหน่วยบริการ (เงินประกันที่หน่วยบริการทำสัญญาให้บริการสาธารณสุข และการดำเนินงานตามโครงการ) และหนี้สินหมุนเวียนอื่น (เช่น เงินได้หัก ณ ที่จ่ายค้างจ่าย เงินรับโอนรอตรวจสอบ เป็นต้น) ทั้งนี้ ส่งผลให้สินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวมจำนวน 2,438 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 100.2 (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2557 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ					
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560	2561
สินทรัพย์รวม	7,830	9,103	10,876	13,904	15,350
หนี้สินรวม	6,098	7,253	5,985	12,686	12,912
รายได้	115,666	120,304	126,969	132,502	140,153
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	115,177	120,025	123,009	127,445	130,719
ค่าใช้จ่าย	115,176	120,221	126,404	134,736	139,035
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	490	83	565	(2,234)	1,118

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2561 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 126,533.1 ล้านบาท และเงินงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินจำนวน 4,186.1 ล้านบาท

ที่มา: ข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกรมบัญชีกลาง จากระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2561 และงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกองทุน พบว่า รายได้ส่วนใหญ่มาจากการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนค่าใช้จ่ายรายหัวประชากรที่เพิ่มขึ้น และจำนวนผู้สูงอายุ ซึ่งมีแนวโน้มต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้น สำหรับปีงบประมาณ 2561 กองทุนได้รับเงินอุดหนุนประจำปีจากรัฐบาลจำนวน 126,533 ล้านบาท และเงินงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 4,186 ล้านบาท รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 130,719 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 จำนวน 3,274 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.6

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างประชากรของประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ซึ่งจะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับการเพิ่มอัตราเหมาจ่ายต่อหัวประชากรของกองทุนจาก 1,142 บาท ในปี 2545 เป็น 3,197 บาท ในปี 2561⁵ คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 180 เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการรับบริการสาธารณสุขได้ครอบคลุมและมากขึ้น ดังนั้น หากกองทุนยังไม่สามารถบริหารจัดการรายได้และค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมในระยะยาว รัฐบาลยังคงต้องรับภาระโดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

2.3.2 กองทุนประกันสังคม

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 ภาพรวมของการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมยังอยู่ในทิศทางเดียวกัน โดยมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม ซึ่งสินทรัพย์ส่วนใหญ่ ได้แก่ เงินลงทุนระยะยาวสุทธิ ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่ ได้แก่ หนี้สินไม่หมุนเวียนรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในขณะที่ผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณดังกล่าว พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย โดยรายได้ส่วนใหญ่ ได้แก่ รายการเงินสมทบทั้งจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าประโยชน์ทดแทนในกรณีต่าง ๆ เช่น ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย เป็นต้น สำหรับปีงบประมาณ 2561 พบว่า กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมจำนวน 1,971,097 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 8.9 และมีหนี้สินรวมจำนวน 1,275,589 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 9.8 ส่งผลให้สินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวมจำนวน 695,508 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 7.3

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2561 พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย 40,269 ล้านบาท ซึ่งยังเป็นแนวโน้มเดียวกับปีที่ผ่านมา โดยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ ค่าประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งกองทุนประกันสังคมเริ่มจ่ายให้แก่สมาชิกที่ครบกำหนดตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนประกันสังคม
ปีงบประมาณ 2557 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนประกันสังคม					
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560	2561
สินทรัพย์รวม	1,470,708	1,436,934	1,617,517	1,809,225	1,971,097
หนี้สินรวม	983,587	905,369	1,027,326	1,161,241	1,275,589
รายได้	200,617	230,481	237,240	246,529	272,167
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	24,899	27,992	27,200	41,464	43,516
ค่าใช้จ่าย	174,015	183,145	193,632	205,563	231,898
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	26,602	43,336	43,608	40,966	40,269

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2561 สำนักงานประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 43,515.7 ล้านบาท ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

⁵ คู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2561 โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

อย่างไรก็ดี ในอนาคตกองทุนประกันสังคมจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากการที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในไม่ช้า รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ค่าบริการทางการแพทย์สถานพยาบาล และค่าประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ ในขณะที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ดังนั้น ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงภาระทางการคลัง จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561 รัฐบาลค้างจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคมจำนวนทั้งสิ้น 95,989 ล้านบาท⁶

2.3.3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

เนื่องจากเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560 ราชกิจจานุเบกษาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประกาศหรือภายในวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการรวบรวมการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) เพื่อให้การบริหารงานของกองทุนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในแง่ของการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า รวมถึงการบริหารจัดการหนี้ให้มีความเหมาะสม ซึ่งทั้ง 2 กองทุน เมื่อรวบรวมกันแล้วให้เป็นกองทุนใหม่ โดยยังคงใช้ชื่อว่า “กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” เช่นเดิม

สำหรับปีงบประมาณ 2560 กยศ. (เดิม) และ กรอ. ได้จัดทำงบการเงินรวมตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม – 30 กันยายน 2560 ซึ่งได้มีการรวบรวมทั้งด้านสินทรัพย์ หนี้สิน และกำไร (ขาดทุน) สะสมจากการดำเนินการที่ผ่านมา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณางบแสดงฐานะทางการเงินเมื่อได้รวบรวมทั้งสองกองทุนแล้วพบว่า มีสินทรัพย์รวมจำนวนทั้งสิ้น 331,497 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวนทั้งสิ้น 2,216 ล้านบาท และส่วนของกองทุนจำนวนทั้งสิ้น 329,281 ล้านบาท สำหรับผลการดำเนินงานหลังจากรวมกองทุนพบว่า มีรายได้จำนวนทั้งสิ้น 1,296 ล้านบาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายติดลบจำนวนทั้งสิ้น 9,403 ล้านบาท ซึ่งการที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนติดลบเกิดจากการปรับปรุงรายการค่าใช้จ่ายรายการหนี้สงสัยจะสูญ โดยระบบจะตั้งเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อครบกำหนดชำระหนี้ (ทุกวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี) ซึ่งเมื่อปรับปรุงรายการ ณ วันสิ้นสุดรอบระยะเวลาบัญชี (ทุกวันที่ 30 กันยายน) ทำให้รายการหนี้สงสัยจะสูญที่อาจจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามมูลค่าของลูกหนี้ที่ยังค้างชำระในปีนั้น ๆ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 งบการเงินของกองทุนเป็นช่วงระยะเวลาเพียง 68 วัน ทำให้รายการหนี้สงสัยจะสูญที่ตั้งเป็นค่าใช้จ่ายมีจำนวนสูงกว่าหนี้สงสัยจะสูญที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมีลูกหนี้ทยอยชำระหนี้ และยังไม่ครบรอบการคำนวณหนี้สงสัยจะสูญที่จะเกิดขึ้นใหม่

เมื่อพิจารณาสินทรัพย์ภายหลังการจัดทำงบการเงินรวมแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่เป็นรายการลูกหนี้เงินให้กู้ยืมและดอกเบี้ยค้างรับซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 283,595 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 85.5 ของสินทรัพย์ทั้งหมด โดยส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญของกองทุน พบว่า มีจำนวน 170,268 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.5 ของลูกหนี้เงินให้กู้ยืมและดอกเบี้ย/เบี้ยปรับค้างรับ

⁶ ข้อมูลจำนวนเงินสมทบรัฐบาลค้างรับตามกฎหมาย มาจากกองทุนประกันสังคม ณ วันที่ 19 ตุลาคม 2561

สำหรับปีงบประมาณ 2561 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล เนื่องจากยังมีสภาพคล่องที่สามารถดำเนินการต่อได้ และเมื่อพิจารณาฐานะการเงินของกองทุนปีงบประมาณ 2561 พบว่า มีสินทรัพย์รวมจำนวน 330,657 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นรายการลูกหนี้เงินให้กู้ยืมและดอกเบี้ยค้างรับสุทธิจำนวน 284,373 ล้านบาท และมีหนี้สินรวมจำนวน 2,397 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นรายการเงินรับรองการตรวจสอบจำนวน 1,019 ล้านบาท ส่งผลให้มีส่วนของกองทุนจำนวน 328,260 ล้านบาท สำหรับผลการดำเนินงานของกองทุนในปีงบประมาณ 2561 พบว่า มีรายได้รวมจำนวน 6,523 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้ดอกเบี้ยจากเงินให้กู้ยืม คิดเป็นร้อยละ 55.8 ของรายได้รวม และรายได้ที่มีใช้ดอกเบี้ยจากรายได้เบี้ยปรับ คิดเป็นร้อยละ 33.2 ของรายได้รวม และมีค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 7,656 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินงานรายการหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 5,344 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 69.8 ของค่าใช้จ่ายรวม นอกจากนี้ ยังมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ส่งผลให้รายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 1,133 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการรวบรวม กยศ. และ กรอ. ให้เหลือเพียงกองทุนเดียว เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลยังคงมีการระดมเงินในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ใหม่) ดังนั้น ยังคงจำเป็นต้องติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนภายหลังจากการรวบรวมต่อไป เนื่องจากหากกองทุนไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ในระยะยาว อาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลที่อาจจะต้องเพิ่มขึ้นด้วย

2.3.4 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

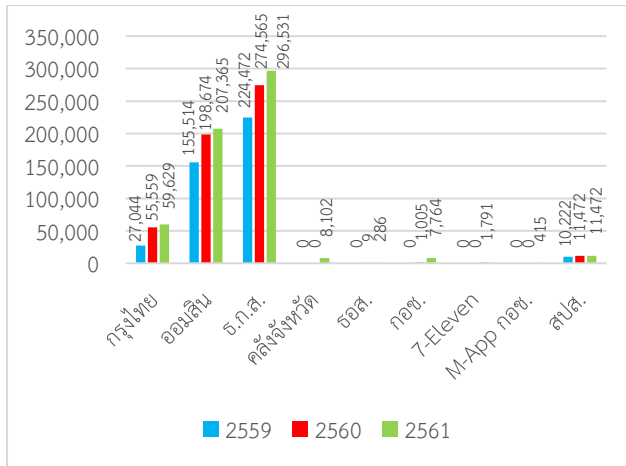
ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 กอช. มีจำนวนสมาชิก 568,931 ราย⁷ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่มีจำนวนสมาชิก 528,007 ราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.8 โดยแบ่งเป็นเพศชายจำนวน 224,728 คน คิดเป็นร้อยละ 39.5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเพศหญิงจำนวน 344,203 คน คิดเป็นร้อยละ 60.5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เมื่อแยกตามช่วงอายุพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 42 รองลงมาได้แก่ ช่วงอายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 37 สำหรับช่วงอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 14 สำหรับช่วงอายุมากกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี คิดเป็นร้อยละ 8 ทั้งนี้ สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 54.8 และเป็นสมาชิกที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 45 รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง คิดเป็นร้อยละ 22 และภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ 14 ทั้งนี้ สมาชิกได้จ่ายเงินสะสมมาแล้วทั้งสิ้น 2,677 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จ่ายเงินสะสมผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และรัฐบาลได้จ่ายเงินสมทบไปแล้ว 841 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.5)

⁷ จำนวนสมาชิก กอช. สุทธิ หักสมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพในภาพรวมแล้ว

แผนภาพที่ 2.5 รายละเอียดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2559 - 2561

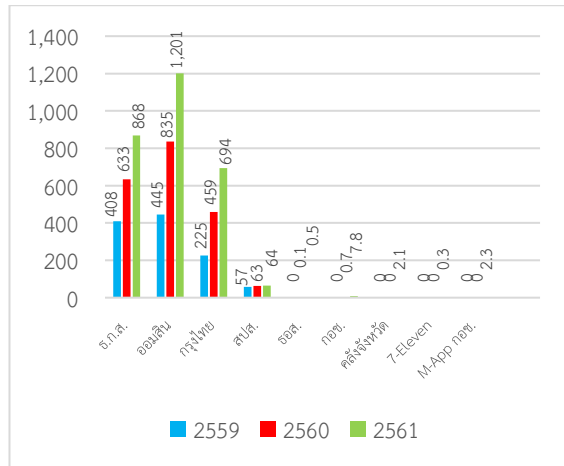
จำนวนสมาชิกแบ่งตามหน่วยรับสมัครสมาชิก*

หน่วย: คน



จำนวนเงินสะสมแบ่งตามหน่วยรับสมัครสมาชิก

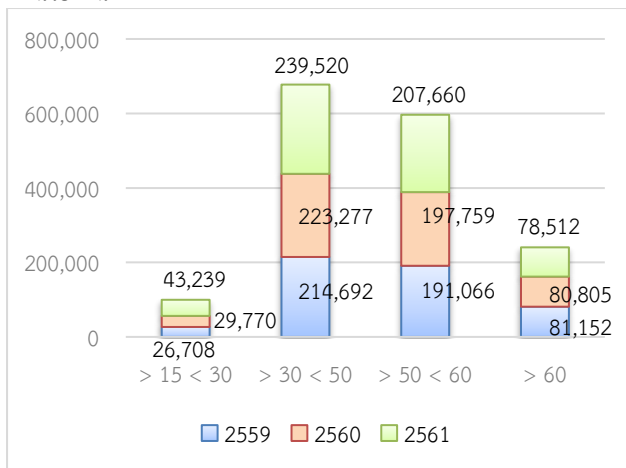
หน่วย: ล้านบาท



หมายเหตุ * ยังไม่ได้หักสมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพ ซึ่งยังไม่สามารถหักออกจากหน่วยรับสมัครสมาชิก

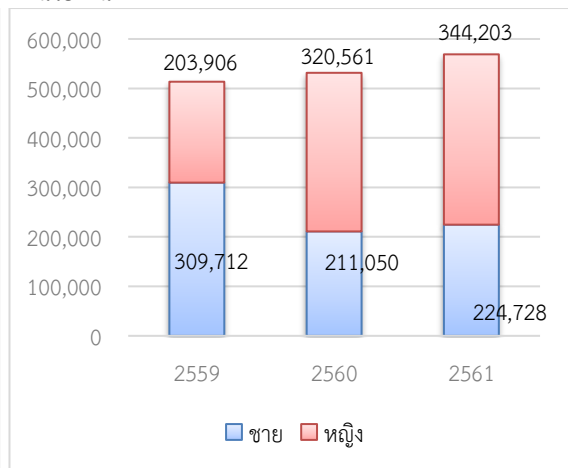
จำนวนสมาชิกตามช่วงอายุ

หน่วย: คน



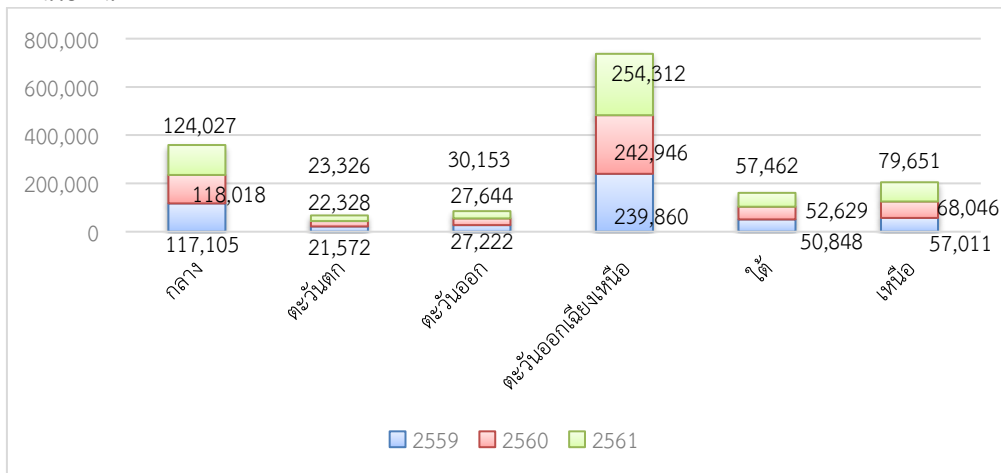
จำนวนสมาชิกแบ่งตามเพศ

หน่วย: คน



จำนวนสมาชิกแบ่งตามภาค

หน่วย: คน



ที่มา: ข้อมูลจากกองทุนการออมแห่งชาติ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2559 - 2561

กอช. ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 225 ล้านบาท และ 500 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555 และ 2556 ตามลำดับ โดยปีงบประมาณ 2557 และ 2558 ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เนื่องจากยังไม่มีผลการดำเนินการ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว รายได้ของ กอช. ส่วนใหญ่ ได้แก่ รายได้จากเงินบริจาคและรายได้ดอกเบี้ยรับ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับในปีงบประมาณ 2559 - 2561 กอช. ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 633 646 และ 145 ล้านบาท ตามลำดับ

ในปีงบประมาณ 2561 กอช. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 4,805 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 849 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.5 โดยสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุนระยะสั้น ซึ่งเป็นเงินสะสมที่สมาชิกจ่ายเข้ากองทุนแล้ว กอช. นำไปลงทุนในหน่วยลงทุนต่าง ๆ มีจำนวน 3,584 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 74.6 ของสินทรัพย์รวม และมีหนี้สินรวมจำนวน 12 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนจำนวน 51 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 81 โดยหนี้สินส่วนใหญ่เป็นเจ้าหนี้อื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 83.3 ของหนี้สินรวม เมื่อพิจารณาในส่วนกองทุน พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 4,793 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ ได้แก่ เงินกองทุนที่ได้รับ

สำหรับผลการดำเนินงาน พบว่า กองทุนมีรายได้และค่าใช้จ่ายจำนวน 185 ล้านบาท และ 184 ล้านบาท ตามลำดับ ส่งผลให้รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 1 ล้านบาท โดยรายได้ส่วนใหญ่เป็นกำไรจากการจำหน่ายหน่วยลงทุน ส่วนลดรับพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย รายได้ดอกเบี้ยหุ้นกู้ และค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพนักงาน และค่าประชาสัมพันธ์กองทุน (ตารางที่ 2.3) ทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนสมาชิกของ กอช. ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนมีจำนวนเฉลี่ยที่ 5 แสนกว่าคน เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมดกว่า 25 ล้านคน ดังนั้น การดำเนินงานของ กอช. ยังคงต้องประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกให้ใกล้เคียงกับกลุ่มแรงงานนอกระบบต่อไป

ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนการออมแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2557 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนการออมแห่งชาติ					
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560	2561
สินทรัพย์รวม	732	1,211	2,439	3,956	4,805
หนี้สินรวม	0.1	7	6	63	12
ทุน	731.9	1,204	2,433	3,893	4,793
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	0	0	633	646	145
รายได้	15	15	28	95	185
ค่าใช้จ่าย	2	27	89	87	184
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	13	(12)	(61)	8	1

ที่มา: งบแสดงฐานะการเงินของกองทุนการออมแห่งชาติ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 14 ธันวาคม 2561

อย่างไรก็ดี การพิจารณาความเสี่ยงทางการคลังของ กอช. (นอกเหนือจากการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี) แล้วพบว่า รัฐบาลจะต้องรับภาระความเสี่ยงที่เกิดจากการรับประกันผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในวันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ (อายุครบ 60 ปี หรือเสียชีวิต) โดยผลตอบแทนที่สมาชิกจะได้รับต้องไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง ทั้งนี้ หากการลงทุนของ กอช. ไม่สามารถบรรลุอัตราผลตอบแทนดังกล่าวตามที่ กอช. รับประกันไว้ อาจจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนต่อไป นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกมีอายุยืนยาวกว่าการประมาณการของ กอช. (เฉลี่ย 80 ปี) และเงินทุนในการจ่ายค่าบำนาญ (เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่ออายุครบสิบปีบริบูรณ์) ให้แก่สมาชิกไม่เพียงพอ รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ กอช. มากขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก กอช. ยังอยู่ในระหว่างเริ่มต้นดำเนินการจำนวนสมาชิกยังไม่แน่นอน รวมถึงช่วงอายุของสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 30 ถึง 50 ปี ดังนั้น การเริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ โดยคาดว่าจะต้องเริ่มจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญ ตั้งแต่ปี 2566⁸ เป็นต้นไป ซึ่งกองทุนยังมีระยะเวลาในการบริหารจัดการเงินทุนให้มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อภาระที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การติดตามการดำเนินงานของกองทุนอย่างต่อเนื่องจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานและทิศทางความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นเพื่อรัฐบาลจะสามารถดำเนินนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างทันทั่วทั้งที่ต่อไป

⁸ ข้อมูลประมาณการจากสำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 26 มิถุนายน 2560

กรอบความรู้ที่ 1 การปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม

นักวิชาการองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการประกันสังคม ได้มีการศึกษาการปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม โดยเสนอแนวทางในการปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม 3 แนวทาง ดังนี้

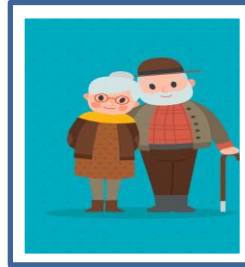
1. การขยายอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพมี 4 แนวทาง ดังนี้

1.1 คงอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปี (เงื่อนไขและสิทธิประโยชน์เงินบำนาญแบบเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง)

1.2 ขยายอายุการมีสิทธิรับบำนาญแบบค่อยเป็นค่อยไปและให้สิทธิชดเชยช่วงเปลี่ยนผ่าน หากไม่สามารถทำงานได้จนถึงอายุที่มีสิทธิรับบำนาญใหม่ได้ ให้คำนวณจากบำนาญที่ควรได้

1.3 ขยายอายุการมีสิทธิรับบำนาญแบบค่อยเป็นค่อยไป และให้สิทธิชดเชยช่วงเปลี่ยนผ่าน หากไม่สามารถทำงานได้จนถึงอายุที่มีสิทธิรับบำนาญใหม่ได้ ให้คำนวณจากเงินออมในบัญชี

1.4 ขยายอายุรับบำนาญขั้นต่ำเฉพาะผู้ประกันตนใหม่สำหรับผู้ประกันตนเดิมให้รับบำนาญส่วนหนึ่งก่อนครบอายุรับบำนาญ และได้บำนาญลดลงเมื่อครบอายุรับบำนาญ



2. การเพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสุขภาพต่อเนื่องแก่ผู้รับบำนาญ

- ผู้รับบำนาญสามารถเลือกรับการประกันสุขภาพต่อเนื่องหลังจากการเป็นผู้ประกันตนได้ โดยยอมให้สำนักงานประกันสังคมหักบำนาญส่วนหนึ่งเป็นเบี้ยประกันสุขภาพ

หมายเหตุ: ต้องศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและการประกันกรณีทุพพลภาพ และเสียชีวิตประกอบการกำหนดอายุขั้นต่ำในการเกิดสิทธิที่เหมาะสม



3. การปรับปรุงสูตรค่าจ้างเฉลี่ยในการคำนวณบำนาญชราภาพ

จากเดิม คำนวณค่าจ้างเฉลี่ยจากค่าจ้าง 60 เดือนสุดท้าย คู่กับอัตราบำนาญชราภาพผลลัพธ์คือ บำนาญที่ผู้ประกันตนจะได้รับเป็นรายเดือนตลอดชีวิต

ปรับเป็น ค่าจ้างเฉลี่ยใหม่จะคำนวณจากค่าจ้างตลอดระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบและมีการปรับมูลค่าของค่าจ้างในแต่ละเดือนให้เป็นมูลค่าปัจจุบันก่อนนำมาเฉลี่ย ทั้งนี้ จะช่วยสร้างความเป็นธรรมมากขึ้นในกรณีที่ผู้ประกันตนมีค่าจ้างลดลงเมื่ออายุมากขึ้น



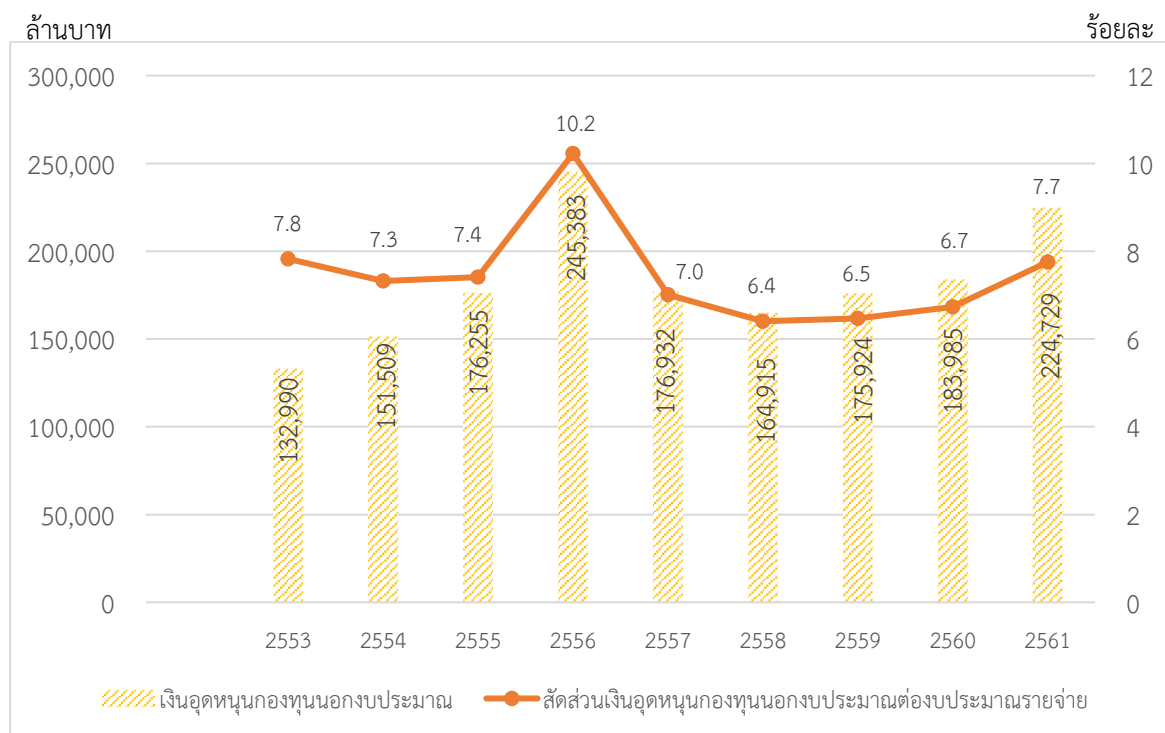
ที่มา: เอกสารการปฏิรูประบบบำนาญกองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม

2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

1) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้านฯ) เป็นต้น 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น สำหรับกองทุนประกันสังคม รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

แผนภาพที่ 2.6 สัดส่วนเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ 2553 – 2561

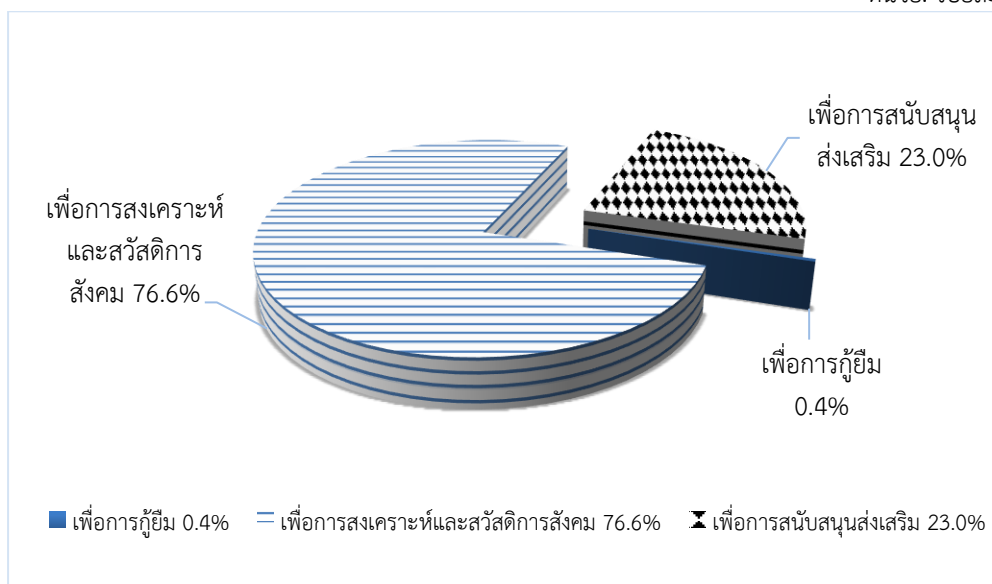


ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2553 – 2561 โดยรวมเงินงบประมาณที่จ่ายให้สำนักงานประกันสังคมไว้ด้วยแล้ว โดยปีงบประมาณ 2561 กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนได้รับงบประมาณจำนวน 181,213.2 ล้านบาท และสำนักงานประกันสังคม (กระทรวงแรงงาน) ได้รับงบประมาณจำนวน 43,515.7 ล้านบาท รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 224,728.9 ล้านบาท

จากแผนภาพที่ 2.6 พบว่า ช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2561 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีงบประมาณ 2556 ที่ร้อยละ 10.2 เนื่องจากมีการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นจำนวนกว่า 67,000 ล้านบาท โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดในอัตราร้อยละ 6.4 6.5 6.7 และ 7.7 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดตามลำดับ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนนอกงบประมาณในแต่ละปีเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

แผนภาพที่ 2.7 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ 2561 จำแนกตามประเภทของกองทุน

หน่วย: ร้อยละ



หมายเหตุ: กองทุนประเภทเพื่อจำหน่ายและการผลิต และกองทุนประเภทเพื่อการบริหารไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
ในปีงบประมาณ 2561

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

จากการพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2561 จำแนกตามประเภทของกองทุนจะเห็นว่า ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม คิดเป็นร้อยละ 76.6 ของเงินอุดหนุนกองทุนทั้งหมด โดยกองทุนที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุดคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจัดสรรงบประมาณให้ รวมถึงแหล่งรายได้เกือบทั้งหมดของกองทุนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล สำหรับกองทุนประเภทเพื่อสนับสนุนและส่งเสริม และกองทุนประเภทเพื่อการกักเก็บได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีในอัตราร้อยละ 23.0 และร้อยละ 0.4 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 2.7) โดยในปีงบประมาณ 2561 กองทุนที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณสูงสุด 2 กองทุนแรก ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 126,533 ล้านบาท และเมื่อรวมกับงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 4,186 ล้านบาท รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 130,719 ล้านบาท และกองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณผ่านสำนักงานประกันสังคมจำนวนทั้งสิ้น 43,516 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี ในระยะยาวกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์ในไม่ช้า หากรายได้ของกองทุนไม่สามารถเติบโตได้ทันกับการขยายตัวของรายจ่ายจะเป็นภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น และไม่สามารถตัดลดได้เนื่องจากเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย ในขณะที่กองทุนประกันสังคมมีการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกที่สมทบเงินเพิ่มเพื่อรับสิทธิในส่วนชราภาพ อาจจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลแบบโดยนัย ในกรณีที่กองทุนไม่สามารถบริหารจัดการรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นได้

2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป เช่น วัตถุประสงค์ในด้านการสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต มีหลักประกันและความคุ้มครองที่ดีขึ้น หรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกองทุนนอกงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังกับรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนอีกด้วย

ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในส่วนนี้จะจำแนกออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1) ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล 2) ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคม และ 3) ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

2.5.1 ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนนอกงบประมาณที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญระหว่างปีงบประมาณ 2559 – 2561 ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก โดยในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจำนวน 20,200 ล้านบาท (รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) และกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากจำนวน 59,873 ล้านบาท (รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) รวมทั้งสิ้น 80,073 ล้านบาท (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2559 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

กองทุน	2559	2560	2561
1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	35,200	15,194	20,200. ¹
2. กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก	-	-	59,873. ²
รวม	35,300	15,194	80,073.

หมายเหตุ: 1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 200 ล้านบาท

และเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 20,000 ล้านบาท รวมเป็นจำนวน 20,200 ล้านบาท

2. กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 46,000 ล้านบาท

และเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 13,873 ล้านบาท รวมเป็นจำนวน 59,873 ล้านบาท

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2559 – 2561

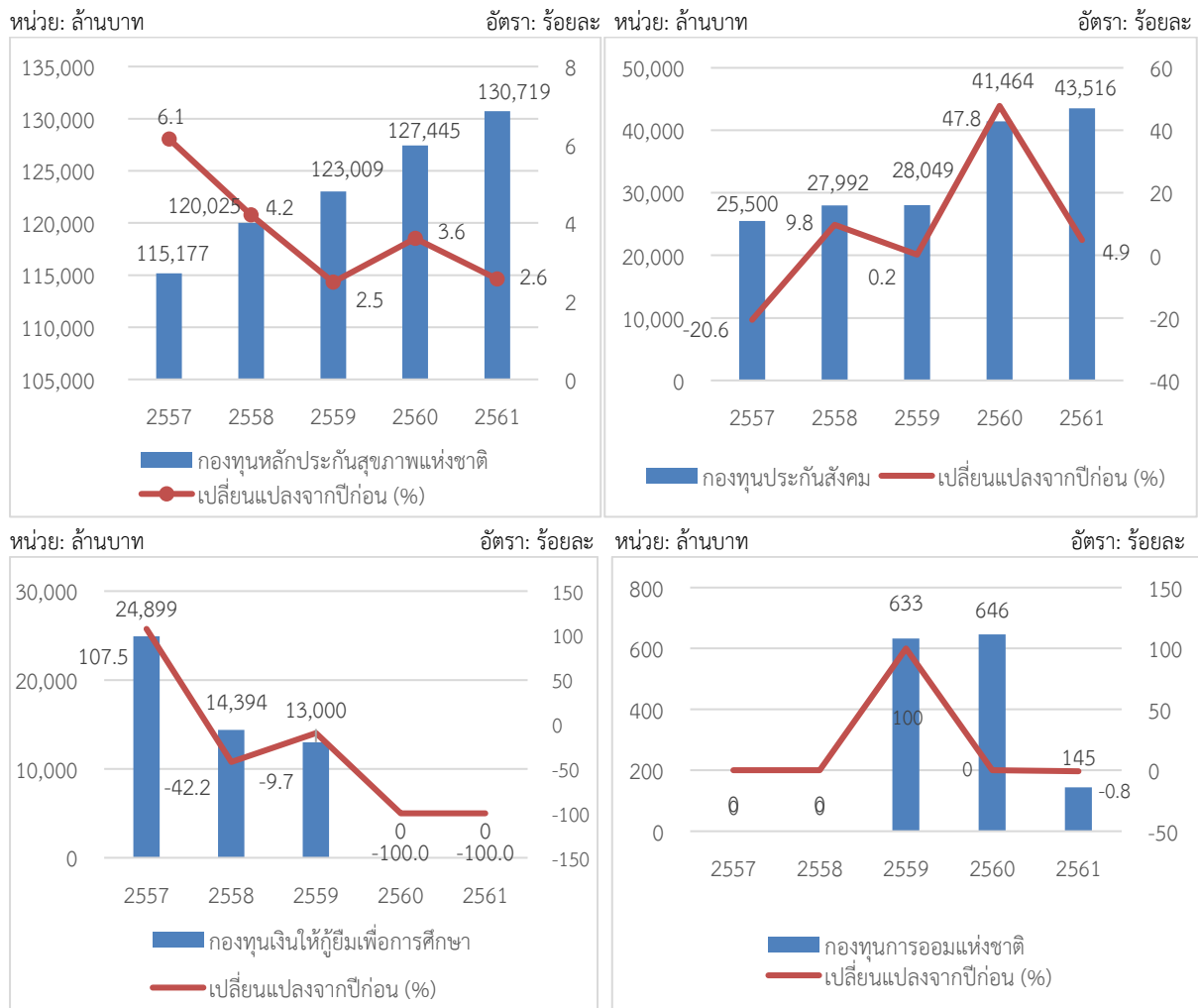
ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีความไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น หากรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ผ่านกองทุนเหล่านี้ในอนาคต รวมทั้งหากมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังเพิ่มขึ้นก็จะทำให้เกิดภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากกองทุนนอกงบประมาณโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เองจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้กำหนดไว้ว่า หากหน่วยงานใดมีความประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนจากคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนก่อนเพื่อลดการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ไม่มีความจำเป็น และเพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ รวมถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา 63 กำหนดว่า การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว ทั้งนี้ การขอจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

2.5.2 ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

สำหรับกองทุนที่เป็นภาระผูกพันด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งกองทุนทั้ง 4 แห่ง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐที่แตกต่างกัน ดังนี้ กองทุนประกันสังคมมีวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันแก่ผู้ประกันตนให้ได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาบริการที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เยาวชนที่ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง เป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และสร้างอนาคตที่ดีแก่เยาวชน และกองทุนการออมแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกที่เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระเมื่อเข้าสู่วัยเกษียณ

**แผนภาพที่ 2.8 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2557 – 2561**



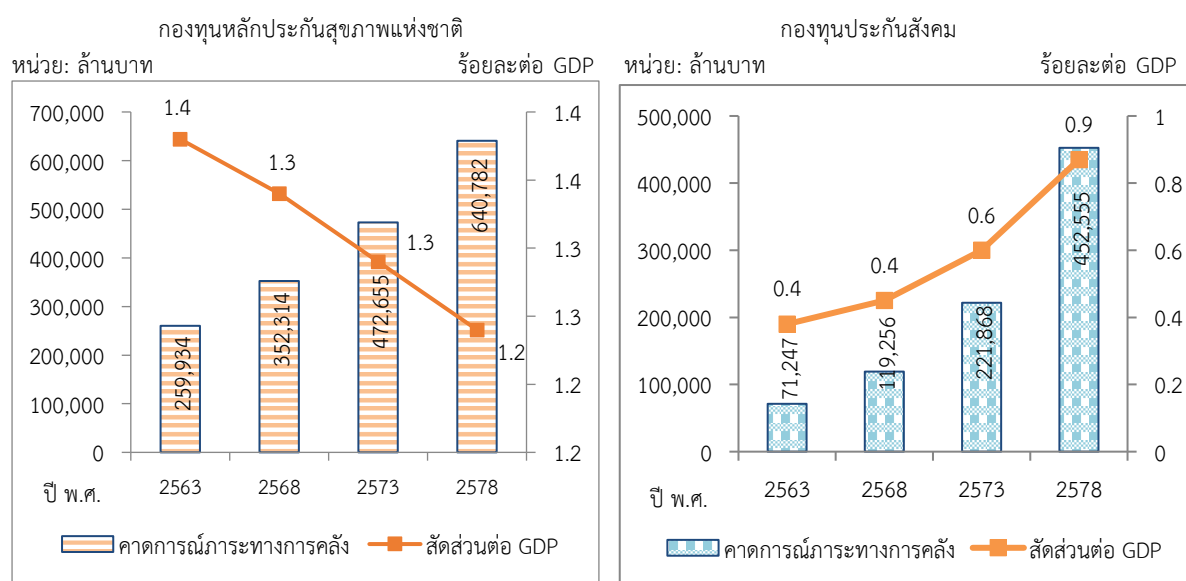
ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2556 – 2561

จากการพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2561 พบว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังคงได้รับเงินงบประมาณที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีมูลค่าสูงที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นไปตามภารกิจของกองทุน ในการบริการประชาชนให้เข้าถึงระบบสุขภาพอย่างทั่วถึง รวมถึงเงินงบประมาณเป็นรายได้หลักของกองทุน สำหรับกองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเป็นเงินสมทบในส่วนของรัฐบาลตามกฎหมาย โดยได้รับจัดสรรผ่านสำนักงานประกันสังคมมีจำนวนใกล้เคียงกันตั้งแต่ปี 2557 – 2559 สำหรับในปีงบประมาณ 2560 - 2561 ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นเป็น 41,464 และ 43,516 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ในแต่ละปีมีจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลต้องจ่ายให้แก่กองทุนประกันสังคมตามกฎหมาย ส่งผลให้รัฐบาลมีเงินสมทบค้างจ่ายแก่กองทุนประกันสังคมมาโดยตลอด สำหรับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 ในขณะที่ กอช. ได้รับจัดสรรเงิน งบประมาณจำนวน 145 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 เพื่อเป็นเงินสมทบในส่วนรัฐบาลให้แก่สมาชิก

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณทั้ง 4 แห่งนี้มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในระยะยาว เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่เกี่ยวกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรักษาพยาบาล การจ่ายเงินบำนาญเมื่อถึงวัยเกษียณ รวมถึงการสนับสนุนด้านการศึกษา ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธได้ เนื่องจากเป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น หากกองทุนทั้ง 4 แห่งมีการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองในด้านเงินทุนได้ในอนาคต ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในหัวข้อโครงการศึกษาแนวทางการจัดทำสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อปีงบประมาณ 2559 ซึ่งดำเนินการวิจัยโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ได้คาดการณ์ภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในกรณีที่เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 4 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 สำหรับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวน 259,934 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2563 เป็น 640,782 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2578 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 1.4 และร้อยละ 1.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ตามลำดับ ในขณะที่กองทุนประกันสังคมจะมีภาระค่าใช้จ่ายจำนวน 71,247 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2563 โดยจะเพิ่มเป็น 452,555 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2578 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.4 และร้อยละ 0.9 ของ GDP ตามลำดับ (แผนภาพที่ 2.9)

แผนภาพที่ 2.9 ประมาณการภาระค่าใช้จ่ายกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2563 – 2578



ที่มา: โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข (กันยายน 2559)

หมายเหตุ: สมมติฐานในการคาดการณ์ภาระทางการคลังข้างต้น มีดังนี้

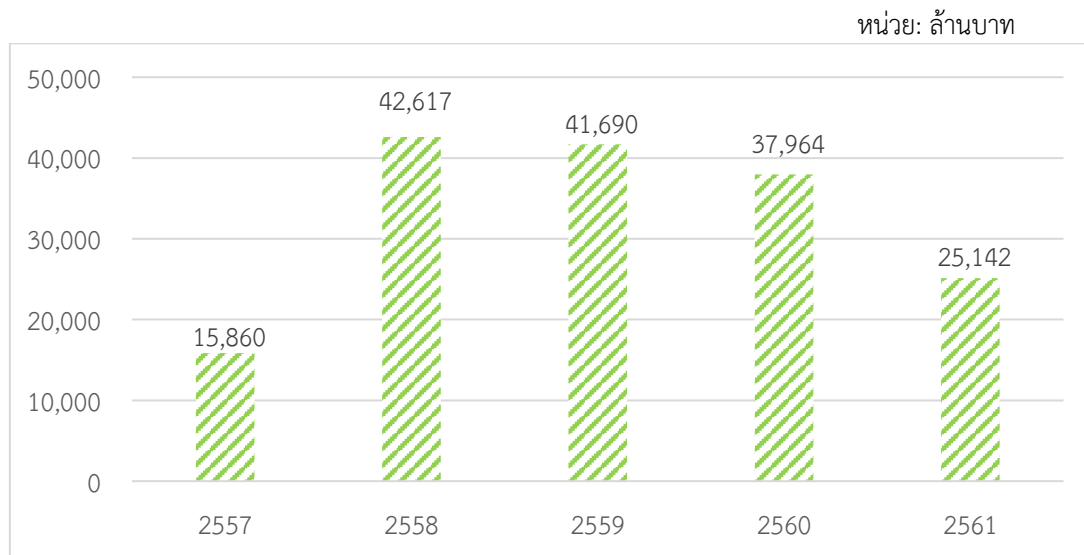
1. ด้านประชากร ใช้ผลการคาดการณ์ประชากรไทย พ.ศ. 2553 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตั้งสมมติฐานว่าอัตราการเจริญพันธุ์อยู่ในระดับปานกลาง และไม่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานแรงงานข้ามประเทศ
2. ด้านเศรษฐกิจมหภาค และรายรับรายจ่ายของรัฐบาล ใช้ผลการศึกษาจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) กรณีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางตามศักยภาพ (อัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 4)
3. ด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ใช้ข้อมูลจากรายงานรายได้ประชาชาติของประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้อมูลเครื่องชี้เศรษฐกิจมหภาคของไทยของธนาคารแห่งประเทศไทย
4. ด้านอัตราเงินเฟ้อ ใช้ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยและผลการประมาณการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรณีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางตามศักยภาพ (อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 2.5)

2.5.3 ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กองทุนน้ำมันฯ) เป็นกองทุนนอกงบประมาณ ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมัน เชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ภายในประเทศจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันฯ ตามอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด ซึ่งน้ำมันที่ต้องส่งเงินเข้า/ชดเชยจากกองทุนน้ำมันฯ คือ น้ำมันเบนซินออกเทน 95 น้ำมันแก๊สโซฮอล์ น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และก๊าซ LPG ซึ่งผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง มีหน้าที่จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันฯ ตามเงื่อนไขและอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด โดยรายได้ของกองทุนน้ำมันฯ มาจากเงินที่เรียกเก็บการเงินเข้ากองทุนน้ำมันฯ ในขณะที่รายจ่ายหมายถึง การที่กองทุนน้ำมันฯ ต้องจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้ กองทุนน้ำมันฯ อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) กระทรวงพลังงาน⁹

เมื่อพิจารณาฐานะกองทุนน้ำมันฯ สุทธิ ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา พบว่า ฐานะกองทุนน้ำมันฯ (สุทธิ) มีระดับสูงสุดในปีงบประมาณ 2558 ซึ่งมีจำนวน 42,617 ล้านบาท และมีแนวโน้มลดลงมาเรื่อย ๆ ในปีงบประมาณ 2559 – 2561 ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 ฐานะกองทุนน้ำมันฯ สุทธิเท่ากับ 25,142 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 12,822 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.8 โดยมีสาเหตุมาจากการที่กองทุนน้ำมันฯ จ่ายเงินชดเชยราคาก๊าซ LPG เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 4,071 ล้านบาท

แผนภาพที่ 2.10 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2557 – 2561



ที่มา: ประมาณการฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2561

⁹ ที่มา: เว็บไซต์สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันฯ) ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และเป็นการยกระดับจากกฎหมายรองที่เป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันฯ ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2560 โดยได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม ถึงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันฯ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา โดยในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 80/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2561 มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันฯ ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันฯ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 21 มกราคม 2562 ซึ่งต่อมากomiteeการวิสามัญมีมติขอขยายระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันฯ ออกไปอีก 30 วัน ดังนั้น ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังไม่ได้มีการประกาศใช้เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการยกระดับกองทุนน้ำมันฯ ให้เป็นกองทุนตามกฎหมายบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ แต่ตามมาตรา 6 (2) ของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น ดังนั้น จึงยังคงมีความจำเป็นต้องติดตามการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ ภายใต้กฎหมายใหม่นี้ต่อไป เพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องรับภาระในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกองทุนนอกงบประมาณ

ตารางที่ 2.5 Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระ หากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะกองทุนที่เป็นภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนนอกงบประมาณรวมทั้งสิ้น 224,729 ล้านบาท - รัฐบาลค้ำจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จำนวนทั้งสิ้น 95,989 ล้านบาท	- หากกองทุนนอกงบประมาณประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระ หากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรมนอกเหนือจาก ที่ปรากฏเป็นกฎหมาย หรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขาดสภาพคล่อง รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังใน การดำเนินการแก้ไขการขาดสภาพคล่อง ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีดังนี้

2.7.1 ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐมีผลบังคับใช้แล้ว ดังนั้น กองทุนนอกงบประมาณ จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่กองทุนนอกงบประมาณ เช่น กรมบัญชีกลาง เป็นต้น ต้องให้ความรู้แก่กองทุนนอกงบประมาณ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำรายงานการเงินประจำปีที่ต้องแสดงทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และการก่อหนี้ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อรายงานการเงินประจำปีนั้น ได้ผ่านการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะต้องเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ ซึ่งจะทำให้ การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยจะเป็นประโยชน์ ต่อรัฐบาลในการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจกองทุนนอกงบประมาณ รวมถึง การจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และใช้จ่าย อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.7.2 พิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็น สวัสดิการสังคม หากพิจารณาด้านฐานะทางการเงินประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่า อาจมีปัญหาภาระทางการคลังในระยะยาวได้ โดยสามารถพิจารณาในแต่ละกองทุนที่สำคัญ ดังนี้

1) กรณีกองทุนประกันสังคม

(1) ควรมีการพิจารณาเพิ่มอายุการเกษียณ (ปัจจุบันอยู่ที่ 55 ปี) เพื่อขยายเวลา การเรียกเก็บเงินสมทบกองทุน การพิจารณาขยายหรือยกเลิกเพดานเงินเดือนของการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่ม รายได้ของกองทุน รวมถึงการพิจารณาการลงทุนของกองทุนให้มีผลตอบแทนที่สูงพอ เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการ นอกจากนี้ อาจต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในกรณีต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมกับ การจ่ายเงินสมทบด้วย

(2) รัฐบาลควรจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับเงินสมทบตามกฎหมายให้เพียงพอ ในแต่ละปี เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีรายได้ที่ควรจะได้รับตามกฎหมายครบถ้วน และนำรายได้นั้นไปหา ผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ติดตามการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมตามแผนการปฏิรูประบบประกันสังคม ซึ่งมีการวางแผนการปฏิรูประบบประกันสังคมจำนวน 8 ด้าน โดยหนึ่งในแผนปฏิรูป ได้แก่ การปฏิรูปเรื่องการปรับปรุงเพดานค่าจ้างและอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม การพัฒนาสิทธิประโยชน์ในกรณีชราภาพ โดยศึกษาการขยายอายุเกษียณ เป็นต้น ซึ่งหากการปฏิรูปสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ก็จะทำให้ระบบประกันสังคมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองอย่างยั่งยืน และสามารถลดภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคตได้

2) กรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(1) จากแนวโน้มที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากการขอรับจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติควรที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุน เช่น การร่วมจ่ายค่าบริการ (Co-payment)¹⁰ เพื่อเป็นเครื่องมือปรับพฤติกรรมการใช้บริการสุขภาพของผู้ประกันตน โดยช่วยลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการป้องกันโรค แต่จะต้องไม่กระทบต่อผู้ป่วยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันการเกิดปัญหา Moral Hazard เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพของตนเองมากขึ้น เป็นต้น

(2) ศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมมือกับกองทุนประกันสังคมเพื่อหาแนวทางในการจัดซื้อยาร่วมกับกองทุนประกันสังคม เพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองด้านราคากับผู้ผลิตยา

(3) ติดตามแผนการปฏิรูปเพื่อรองรับปัญหางบประมาณและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยการปฏิรูปดังกล่าวจะดำเนินการผ่านคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูประบบสาธารณสุขด้านการคลังสุขภาพและระบบหลักประกันสุขภาพ ซึ่งหากการปฏิรูปดังกล่าวสามารถสร้างความยั่งยืนให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในแง่ของการลดภาระการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐในอนาคตก็จะทำให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในระดับที่เหมาะสม และสามารถควบคุมได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านการคลัง ทั้งนี้ ประชาชนก็ยังคงได้รับการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม

นอกจากนี้ เห็นว่า ในอนาคตกองทุนนอกงบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้น ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับสวัสดิการภาพรวมอย่างจริงจัง

3) กรณีของกองทุนการออมแห่งชาติพบว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังได้ 2 ประเด็น ได้แก่

(1) ความเสี่ยงที่เกิดจากการรับประกันผลตอบแทนให้แก่สมาชิกเมื่อสมาชิกสิ้นสภาพ ซึ่งหากกองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่กองทุน ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว กองทุนการออมแห่งชาติต้องมีการบริหารจัดการด้านการลงทุนที่มีความปลอดภัย และมีความเหมาะสม เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาที่มีการลงทุน

(2) ความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องในการจ่ายผลประโยชน์เงินชราภาพให้แก่สมาชิกเมื่อสิ้นสภาพ ซึ่งจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการคำนวณมูลค่าเงินลงทุนที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิกเมื่อสิ้นสภาพ กองทุนต้องพิจารณาใช้ Model ที่เหมาะสม

¹⁰ Co-payment เป็นการร่วมจ่าย ณ จุดบริการให้กับผู้ให้บริการโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการกำหนดราคาตายตัว หรือเป็นสัดส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บ

และต้องมีการทบทวนสมมติฐานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลการคำนวณภาระที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิก มีความถูกต้องและสะท้อนข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งจะทำให้กองทุนวางแผนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการลดภาระทางการคลังต่อรัฐบาลในอนาคต

นอกจากนี้ รัฐควรมีการส่งเสริมการให้ความรู้ด้านการเงินแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในการเก็บออมเพื่อใช้ภายหลังจากการเกษียณอายุ ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่าง ประชาชนในแต่ละกลุ่มรายได้ ทั้งนี้ หากประชาชนมีความรู้ และความเข้าใจในการเก็บออมที่เหมาะสมกับตนเอง เพื่อใช้ภายหลังจากการเกษียณอายุ จะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐที่ต้องดูแลต่อไปในอนาคต

“กองทุนนอกงบประมาณ” ถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถดำเนินการโดยใช้กฎระเบียบข้อบังคับของตนเอง จึงมีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และมีความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กองทุนนอกงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนชาวไทยสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียมกัน กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถ ดำเนินนโยบายได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะมีภาระและความเสี่ยงด้านการคลังจากกองทุน นอกงบประมาณ แต่กองทุนนอกงบประมาณยังคงมีบทบาทสำคัญ ในการดำเนินงานของรัฐบาลในการกระตุ้น เศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา การจ้างงาน การกู้ยืม และการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

บทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจฯ ยังเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลนอกเหนือจากภาษีอากร โดยในปีงบประมาณ 2561 (เดือนตุลาคม 2560 – กันยายน 2561) รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน 123,198 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.9 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ (2,527,961 ล้านบาท) สูงกว่าประมาณการจำนวน 11,302 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.1¹¹

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจฯ มีความเสี่ยงในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจทั่วไป หากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง ก็จะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจฯ และรัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจฯ ในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน การชำระหนี้เงินกู้แทน ซึ่งถือเป็นภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคต นอกจากนี้ หนี้รัฐวิสาหกิจฯ นับเป็นหนี้สาธารณะทั้งที่เป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 รัฐวิสาหกิจมีจำนวนทั้งหมด 56 แห่ง¹² โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน 45 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน 11 แห่ง¹³

ในการประเมินความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจ จะพิจารณาตามหัวข้อ ดังนี้

3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

จะพิจารณารัฐวิสาหกิจฯ เพียง 6 แห่ง ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนเป็นจำนวนมาก หรือมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนในอนาคต ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.)

3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) 4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) 5) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ 6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)

3.4 การประเมินความเสี่ยงภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ ได้แก่

3.4.1 การประเมินความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ

3.4.2 การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ (Public Service Obligation: PSO)

3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ

3.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

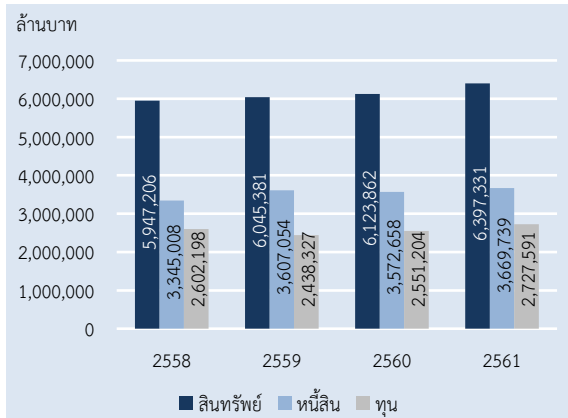
¹¹ ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ (ไม่รวมสถาบันการเงิน) ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 123,198 ล้านบาท (เงินนำส่งทั้งหมดจำนวน 157,041 ล้านบาท หักเงินนำส่งของ SFIs จำนวน 28,982 ล้านบาท) ซึ่งสูงกว่าประมาณการเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ (ไม่รวมสถาบันการเงิน) ที่มีจำนวน 11,302 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.1

¹² รัฐวิสาหกิจจำนวน 56 แห่ง เป็นจำนวนรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กำกับดูแล

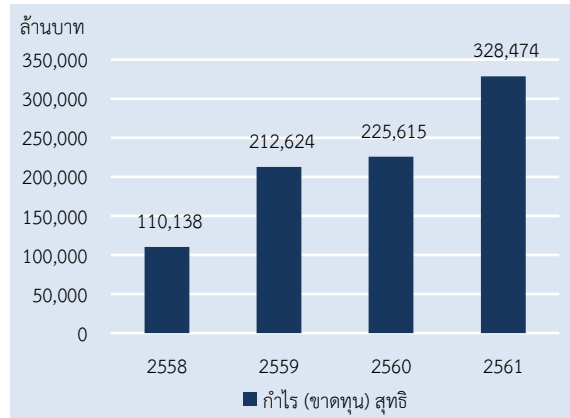
¹³ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 อนุมัติให้กระทรวงการคลังจัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (Islamic Bank Asset Management Ltd. : IAM) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดใน IAM อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการคลัง

3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

แผนภาพที่ 3.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุน
ของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2558 – 2561



แผนภาพที่ 3.2 กำไร (ขาดทุน) สุทธิ
ของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2558 – 2561



หมายเหตุ: ปีบัญชี หมายถึง การรวมข้อมูลระหว่างข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปีปฏิทิน ซึ่งเป็นเดือนมกราคม – ธันวาคม และข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปีงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลเดือนตุลาคม – กันยายน

ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากข้อมูลจากระบบ Government Fiscal Management Information System-SOE (GFMIS-SOE) ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจในภาพรวม พบว่า ณ ปีบัญชี 2561 รัฐวิสาหกิจฯ มีสินทรัพย์รวมจำนวน 6,397,331 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 3,669,739 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 2,727,591 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 4.5 2.7 และ 6.9 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 3.1) ในขณะที่ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ตั้งแต่ปีบัญชี 2558 – 2561 พบว่า มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามภาวะการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจมีทิศทางการขยายตัวที่ดีขึ้น โดย ณ ปีบัญชี 2561 รัฐวิสาหกิจฯ มีกำไรสุทธิจำนวน 328,474 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2560 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 225,615 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 45.6 ซึ่งมีสาเหตุจากรัฐวิสาหกิจฯ ขนาดใหญ่มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น รวมถึงรัฐวิสาหกิจฯ ที่เคยมีผลการดำเนินงานขาดทุนกลับมามีกำไร เช่น บกท. เป็นต้น (แผนภาพที่ 3.2)

ตารางที่ 3.1 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2558 – 2561

ปีบัญชี	2558	2559	2560	2561
ROA (%)	1.9	3.5	3.7	5.1
ROE (%)	4.2	8.7	8.8	12.0
D/E (เท่า)	1.3	1.5	1.4	1.3

ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากข้อมูลจากระบบ GFMIS-SOE ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมระหว่างปีบัญชี 2558 – 2561 สรุปได้ดังนี้

อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets: ROA)¹⁴ พบว่า ในช่วงปี 2558 – 2561 ค่า ROA มีค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์รวม และกำไรสุทธิ โดย ณ ปีบัญชี 2561 ค่า ROA เท่ากับร้อยละ 5.1 เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนที่เท่ากับร้อยละ 3.7 เนื่องจากกำไรสุทธิที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 45.6 และสินทรัพย์รวมที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 ซึ่งสะท้อนว่า รัฐวิสาหกิจ มีความสามารถในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อสร้างกำไรให้กับองค์กรในภาพรวมที่ดีขึ้น

อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity: ROE)¹⁵ พบว่า ในช่วงปี 2558 – 2561 ค่า ROE มีค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับค่า ROA โดย ณ ปีบัญชี 2561 ค่า ROE เท่ากับร้อยละ 12.0 เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนที่เท่ากับร้อยละ 8.8 เนื่องจากกำไรสุทธิที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 45.6 และส่วนของผู้ถือหุ้นที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.9 ซึ่งสะท้อนว่า รัฐวิสาหกิจ มีความสามารถในการบริหารทุนเพื่อสร้างกำไรให้กับองค์กร ในภาพรวมได้ดีขึ้น

อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio: D/E Ratio)¹⁶ พบว่า ในช่วงปี 2558 – 2561 ค่า D/E Ratio อยู่ในระดับที่ทรงตัวระหว่าง 1.3 – 1.5 เท่า มาโดยตลอด ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดให้ไม่เกิน 1.5 เท่า อย่างไรก็ตาม ค่า D/E Ratio ระหว่างปีบัญชี 2559 – 2561 มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ โดยการลดลงดังกล่าวเป็นผลมาจากอัตราดอกเบี้ยของหนี้สินในสัดส่วนที่น้อยกว่าส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งสะท้อนว่า รัฐวิสาหกิจ มีการก่อหนี้ในระดับที่อาจจะไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินมากนัก

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เป็นรายสาขา (ตารางที่ 3.2) พบว่า ณ ปีบัญชี 2561 รัฐวิสาหกิจ แต่ละสาขามีผลประกอบการเพิ่มขึ้นและลดลงตามสถานการณ์และรูปแบบของการประกอบกิจการของสาขานั้น ๆ โดยสาขาที่มีผลการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่

1) สาขาพลังงาน เป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานดีที่สุด โดยในช่วงปีบัญชี 2558 – 2561 พบว่า ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงานมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปีบัญชี 2561 มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 273,428 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2560 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 243,085 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5 ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานที่เพิ่มสูงขึ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หลังจากที่มีผลการดำเนินงานที่ตกต่ำในช่วงปี 2558 และ 2559 โดยมีสาเหตุจากผลของการบันทึกด้อยค่าสินทรัพย์ลดลง และกำไรจากการสต็อกน้ำมันซึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวลดลงในช่วงก่อนหน้า

¹⁴ อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์รวม โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ หากติดลบ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้ต่ำ

¹⁵ อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ/ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งค่าสูงขึ้น แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากค่าต่ำลง แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มลดลง

¹⁶ อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) = หนี้สินรวม/ส่วนของผู้ถือหุ้น โดยหากอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูง แสดงถึงการก่อหนี้ที่มากจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินจากการชดเชยประมาณมากขึ้น หรือการนำส่งรายได้ลดลง โดยอัตราส่วนที่เหมาะสมไม่ควรเกิน 2 เท่า

2) สาขาขนส่ง เป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานรองลงมาจากสาขาพลังงาน โดยในช่วงปีบัญชี 2558 – 2561 พบว่า ผลการดำเนินงานมีความผันผวนเป็นอย่างมาก โดยในปีบัญชี 2558 มีผลการดำเนินงานต่ำที่สุดและเพิ่มขึ้นสูงมากในปีบัญชี 2559 ในขณะที่ปีบัญชี 2561 มีกำไรสุทธิจำนวน 31,135 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2560 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 30,553 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.9 โดยรัฐวิสาหกิจ สาขาขนส่งที่มีผลการดำเนินงานดีที่สุด ได้แก่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย ในขณะที่ รฟท. และ ขสมก. ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ

3) สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม พบว่า ในช่วงปีบัญชี 2558 – 2560 มีผลการดำเนินงานเติบโตขึ้นต่อเนื่องมาโดยตลอด และลดลงอย่างมากในปีบัญชี 2561 ซึ่งมีผลการดำเนินงานจำนวน 4,308 ล้านบาท ลดลงจากปีบัญชี 2560 ที่มีผลการดำเนินงานจำนวน 13,569 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 68.2 โดยการลดลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการขาดทุนของการยาสูบแห่งประเทศไทย ซึ่งได้รับผลกระทบจากการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิต

4) สาขาสื่อสาร พบว่า ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมามีผลกำไรสุทธิมาโดยตลอด ยกเว้นปีบัญชี 2559 ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน 8,668 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุจากการขาดทุนของ ทีโอที ที่ประสบปัญหาการสูญเสียรายได้จากสัญญาสัมปทาน ในขณะที่ปีบัญชี 2561 มีกำไรสุทธิจำนวน 7,182 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2560 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 1,147 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 526 โดยรัฐวิสาหกิจ สาขาสื่อสารที่มีผลการดำเนินงานดีที่สุด ได้แก่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ในขณะที่ ทีโอที และ กสท. มีผลการดำเนินงานที่ดิ่งขึ้นหลังจากที่เข้าสู่แผนฟื้นฟูองค์กร

ตารางที่ 3.2 กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ แยกตามสาขา
ปีบัญชี 2558 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

สาขา (ปีบัญชี)	2558	2559	2560	2561
พลังงาน	83,697	192,216	243,085	273,428
ขนส่ง	6,123	37,626	30,553	31,135
สื่อสาร	455	(8,668)	1,147	7,182
สาธารณูปการ	17,101	16,391	17,405	17,033
อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	8,894	11,922	13,569	4,308
เกษตร	804	(604)	(16)	804
ทรัพยากรธรรมชาติ	(282)	(158)	(130)	(66)
สังคมและเทคโนโลยี	1,526	2,246	2,360	3,025

ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากข้อมูลจากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวม

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ เป็นการประเมินจากตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) ที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ประกอบด้วย 1) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล 2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ และ 3) งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)¹⁷

รัฐวิสาหกิจฯ รับเงินจากรัฐบาลในรูปแบบของงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ และจ่ายเงินให้รัฐบาลในรูปแบบของเงินนำส่งรายได้แผ่นดินให้กับกระทรวงการคลัง ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจฯ รับเงินจากรัฐบาลมากกว่านำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) ถือว่า รัฐวิสาหกิจฯ รับเงินสุทธิจากรัฐบาล ในทางตรงข้ามหาก รัฐวิสาหกิจฯ นำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารับเงินจากรัฐบาลถือว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้รัฐบาล โดยตั้งแต่ปีบัญชี 2558 – 2561 พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินรับสุทธิ เงินจ่ายสุทธิ และเงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ตั้งแต่ปีบัญชี 2558 – 2561

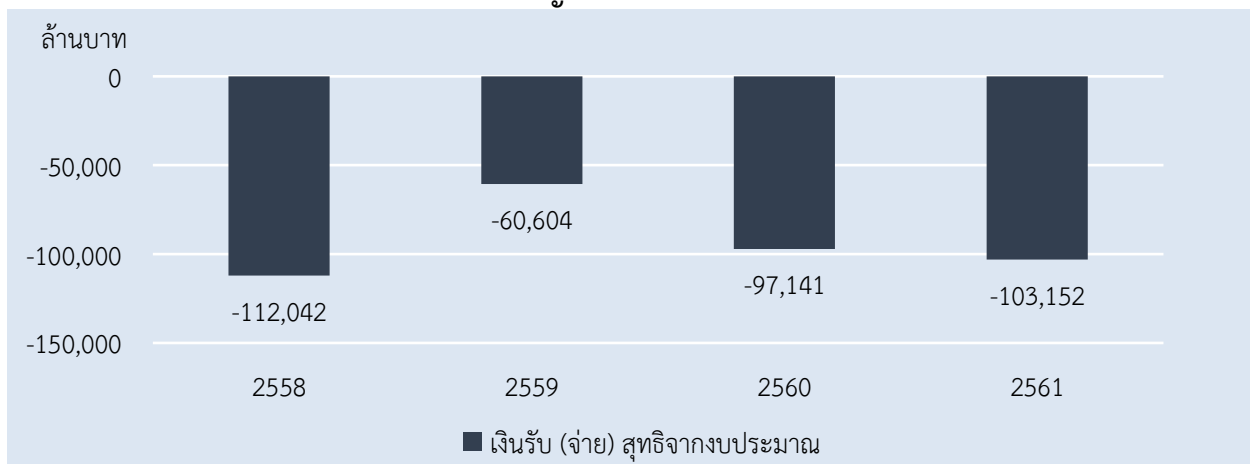
หน่วย: ล้านบาท

ตัวชี้วัด	2558	2559	2560	2561
(1) เงินรับจากงบประมาณของรัฐบาล ¹⁸	60,167	73,387	64,933	69,664
(2) เงินจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ¹⁹	172,209	133,991	162,074	172,816
(2.1) เงินนำส่ง	137,495	100,245	135,277	123,198
(2.2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	34,714	33,746	26,797	49,618
(3) เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของ รัฐบาล (1) - (2)	(112,042)	(60,604)	(97,141)	(103,152)

ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป และจากระบบ GFMS-SOE

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

แผนภาพที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ปีบัญชี 2558 – 2561



ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป และจากระบบ GFMS-SOE

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

¹⁷ เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

¹⁸ เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2561 (ไม่รวมเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ SFIs)

¹⁹ เงินจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล คำนวณจากเงินนำส่ง และภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจจ่ายให้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2561

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดเงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมในช่วงปีบัญชี 2558 – 2561 พบว่า รัฐวิสาหกิจ มีเงินจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมากที่สุด ในปีบัญชี 2558 จำนวน 112,042 ล้านบาท และลดลงอย่างมากในปีบัญชี 2559 ซึ่งรัฐวิสาหกิจ จ่ายเงินสุทธิ จำนวน 60,604 ล้านบาท โดยสาเหตุที่เงินจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลดังกล่าวลดลงอย่างมากรุนแรง มีสาเหตุจากภาวะการหดตัวของสภาพเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ หลายแห่ง และรัฐวิสาหกิจ บางแห่งเผชิญกับสภาพการแข่งขันที่รุนแรง หลังจากนั้นในปีบัญชี 2560 จึงค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มขึ้น โดยรัฐวิสาหกิจ มีเงินจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลจำนวน 97,141 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 103,152 ล้านบาท ในปีบัญชี 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 6.2 ในปีงบประมาณ 2561 เงินรับจากงบประมาณของรัฐบาลของรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยรายรับของรัฐวิสาหกิจ ผ่านเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 69,664 ล้านบาท โดย รัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับงบประมาณสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ รฟม. รฟท. และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ขณะที่เงินจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ให้แก่รัฐบาล ประกอบด้วย (1) เงินนำส่งของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 123,198 ล้านบาท และ (2) ภาษีเงินได้นิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 49,618 ล้านบาท รวมเป็นจำนวน 172,816 ล้านบาท โดยรัฐวิสาหกิจที่มีเงินนำส่งสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ (Net Debt)²⁰

ตารางที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ ปีบัญชี 2558 – 2561

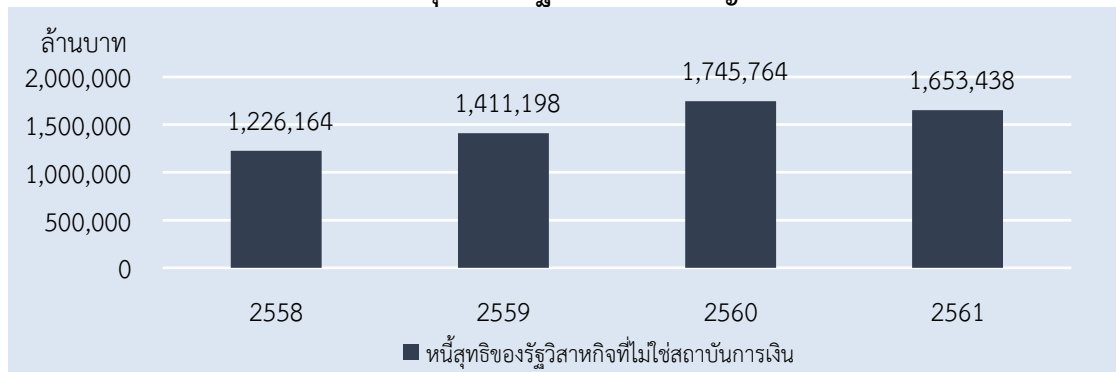
หน่วย: ล้านบาท

หนี้สุทธิ	2558	2559	2560	2561
(1) สินทรัพย์หมุนเวียน	2,023,263	1,974,303	1,955,857	2,016,301
(2) หนี้สินรวมรัฐวิสาหกิจ	3,249,427	3,385,501	3,307,621	3,669,739
(3) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ (2) - (1)	1,226,164	1,411,198	1,745,764	1,653,438

ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากระบบ GFMS-SOE

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

แผนภาพที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ ปีบัญชี 2558 – 2561



ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 มาจากระบบ GFMS-SOE

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

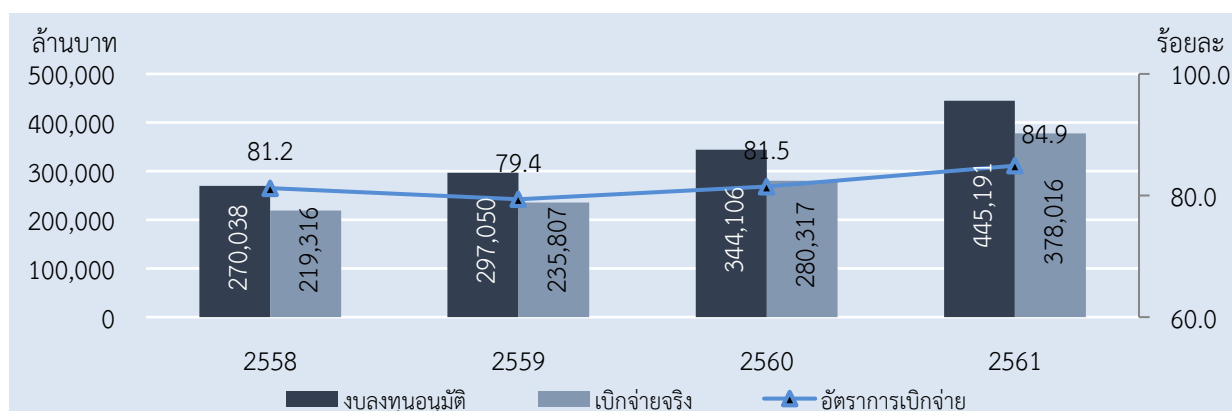
²⁰ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ หักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถ ในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ ซึ่งจะมีความกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือแสดงฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดหนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปีบัญชี 2558 – 2560 พบว่า หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด โดยหนี้สุทธิดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากจำนวน 1,226,164 ล้านบาท ในปีบัญชี 2558 เป็นจำนวน 1,745,764 ล้านบาท ในปีบัญชี 2560 หรือคิดเป็นร้อยละ 42.4 และในปีบัญชี 2561 หนี้สุทธิได้ปรับตัวลดลงมาเหลือจำนวน 1,653,438 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.3 สำหรับหนี้สุทธิดังกล่าวคำนวณจากหนี้สินรวมจำนวน 3,669,739 ล้านบาท หักออกด้วยสินทรัพย์หมุนเวียน 2,016,301 ล้านบาท สำหรับหนี้สุทธิสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้สิน ซึ่งในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีปริมาณหนี้สุทธิสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลให้รัฐวิสาหกิจ มีภาระในการชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น หรือขาดสภาพคล่องในการดำเนินงาน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรติดตามตัวเลขดังกล่าวอย่างใกล้ชิดต่อไป

3) งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยรวม²¹

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปีบัญชี 2558 – 2561 พบว่า รัฐบาลได้อนุมัติงบลงทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี 2558 เป็นต้นมา โดยรัฐวิสาหกิจได้รับอนุมัติงบลงทุนในปีบัญชี 2560 จำนวน 344,106 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2558 ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 270,038 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ รัฐบาลเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายงบลงทุนให้ได้สูงที่สุด เพื่อช่วยสร้างความเชื่อมั่น และผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง โดยในปีบัญชี 2561 รัฐวิสาหกิจ ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 445,191 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2560 ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 344,106 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 29.4 ในขณะที่การเบิกจ่ายงบลงทุนสะสมปีบัญชี 2561 มีจำนวน 378,016 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 84.9 จากงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติ (แผนภาพที่ 3.5) สำหรับรัฐวิสาหกิจ ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ 1) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน 161,112 ล้านบาท 2) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน 58,040 ล้านบาท 3) รฟท. จำนวน 52,468 ล้านบาท 4) รฟม. จำนวน 32,463 ล้านบาท และ 5) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำนวน 32,446 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3.5 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจ โดยรวม ปีบัญชี 2558 – 2561



ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2558 – 2561 จากรายงานสรุปแผน/ผลการเบิกจ่ายงบลงทุนประจำปีเดือนกันยายน 2561 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

²¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550 “งบลงทุน” หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวร รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ ที่มีความเสี่ยงทางการคลังพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนหรือมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนในอนาคต จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) 3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) 4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) 5) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ 6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)

3.3.1 การวิเคราะห์สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม อัตราส่วนทางการเงิน และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)²²

ฐานะทางการเงินของ รฟท. ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า รฟท. มีสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจากจำนวน 324,884 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 643,065 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 97.9 ในขณะที่หนี้สินเพิ่มขึ้นจากจำนวน 280,135 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 598,316 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 113.6 และส่วนของทุนในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 มีจำนวน 44,749 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE ติดลบต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งเป็นผลจากการที่ รฟท. ประสบปัญหาขาดทุนสุทธิ ในขณะที่ D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก 6.3 เท่า ในปีงบประมาณ 2558 เป็น 13.4 เท่า ในปีงบประมาณ 2561 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) และแสดงให้เห็นถึงปริมาณหนี้สินที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับส่วนของทุน สะท้อนถึงความเสี่ยงทางด้านหนี้สินในระยะยาวของ รฟท. ที่ควรจะต้องเฝ้าระวัง

สำหรับผลการดำเนินงานของ รฟท. ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด โดยปีงบประมาณ 2559 ขาดทุนสุทธิมากที่สุดจำนวน 20,561 ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ 2561 รฟท. ขาดทุนสุทธิ 13,579 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ขาดทุนสุทธิ 10,051 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 35.1 โดยการขาดทุนสุทธิดังกล่าวมีสาเหตุจากการหารายได้ที่ไม่เพียงพอจากรายจ่าย ซึ่งรายจ่ายสำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายภาระบำเหน็จบำนาญพนักงาน ค่าใช้จ่ายบำรุงรักษารถจักรและล้อเลื่อน และการเดินรถขนส่ง และภาระดอกเบี้ยเงินกู้ตามสัญญา (ตารางที่ 3.5)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ รฟท. สำหรับปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 547,474 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 502,725 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 44,749 ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2562 รฟท. จะมีรายได้รวมจำนวน 15,060 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 35,724 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ รฟท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 20,664 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE ยังคงติดลบ เช่นเดียวกับ D/E Ratio

²² จากการดำเนินงานของ รฟท. ที่มีการขาดทุนต่อเนื่อง แต่เนื่องจาก รฟท. บันทึกบัญชีตามเกณฑ์ของ รฟท. ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง จึงไม่แสดงรายการขาดทุนสะสมจากการดำเนินงานเช่นเดียวกับกิจการอื่น แต่แสดงขาดทุนสะสมเป็นหนี้สินหมุนเวียนในรายการรายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้ ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 มีจำนวนเฉลี่ย 98,871 ล้านบาท

ที่ยังคงมากกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รฟท. ก็ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากภาระบำเหน็จบำนาญและบำเหน็จบำนาญตกทอดในแต่ละปีจำนวนมาก และดอกเบี้ยจ่ายซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในการสนับสนุนงบประมาณ และค้ำประกันเงินกู้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3.5 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558 ¹	2559 ¹	2560 ¹	2561 ¹	2562 ² ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	324,884	575,459	600,201	643,065	547,474
หนี้สินรวม	280,135	530,710	555,452	598,316	502,725
ส่วนกองทุน	44,749	44,749	44,749	44,749	44,749
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(16,735)	(20,561)	(10,051)	(13,579)	(20,664)
ROA (ร้อยละ)	(5.2)	(3.6)	(1.7)	(2.1)	(3.8)
ROE (ร้อยละ)	(37.4)	(45.9)	(22.5)	(30.3)	(46.2)
D/E (เท่า)	6.3	11.9	12.4	13.4	11.2

ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2558 – 2561 มาจากงบดุล และงบกำไรขาดทุนเบื้องต้น ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จากสำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562

2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2562 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

การรถไฟฯ ขส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

ฐานะทางการเงินของ รฟม. ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า รฟม. มีสินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนกองทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจากจำนวน 241,091 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 363,760 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 50.9 ในขณะที่หนี้สินเพิ่มขึ้นจากจำนวน 225,698 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 344,815 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 52.8 และส่วนกองทุนเพิ่มขึ้นจากจำนวน 15,393 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 18,945 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 23.1 โดยสินทรัพย์รวมที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์โครงการรถไฟฯ ในขณะที่หนี้สินรวมส่วนใหญ่เป็นหนี้สินไม่หมุนเวียนรายการรายได้รอการรับรู้ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายการเงินกู้ยืมระยะยาว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE แกว่งตัวขึ้นลงตามผลการดำเนินงานในแต่ละปี โดยในปีงบประมาณ 2561 ค่า ROA และ ROE อยู่ที่ร้อยละ 0.1 และ 1.0 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รฟม. ยังไม่สามารถสร้างผลตอบแทนจากสินทรัพย์ได้ดีเท่าที่ควร ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 18.2 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) แสดงให้เห็นถึงปริมาณหนี้สินที่มีจำนวนมากเมื่อเทียบกับส่วนกองทุน ส่งผลต่อความเสี่ยงทางด้านการชำระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้น

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า รฟม. มีกำไรสุทธิทุกปี ยกเว้นปีงบประมาณ 2559 ที่มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 1,614 ล้านบาท เนื่องจากผลการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนที่เงินตราต่างประเทศมาลงทุนดำเนินกิจการรถไฟฯ อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาโครงสร้างรายได้ของ รฟม. พบว่า รายได้หลักมาจากการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากลักษณะกิจการเป็นการลงทุนด้านการคมนาคมโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่การรับรู้รายได้จากการลงทุนหรือรายได้จากการให้สัมปทานเป็นการทยอยการรับรู้รายได้ตามระยะเวลาสัมปทาน ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2561 รฟม. มีกำไรสุทธิจำนวน 184 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2560 ที่มีกำไรสุทธิ 4,715 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 96.1

ซึ่งมีสาเหตุจากภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นจากการเปิดให้บริการเดินรถไฟฟ้ามหานคร สายฉลองรัชธรรม การชำระหนี้ค่าอุปกรณ์งานและระบบที่เกี่ยวข้องในสัญญาสัมปทาน รวมทั้งมีการรับรู้ผลกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ลดลง (ตารางที่ 3.6)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ รฟม. สำหรับปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 437,504 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 419,598 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 17,906 ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2562 รฟม. จะมีรายได้รวมจำนวน 12,979 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 14,018 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ รฟม. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 1,039 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE มีค่าติดลบ เช่นเดียวกับ D/E Ratio ที่ยังคงอยู่มากกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รฟม. ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ ซึ่งเกิดจากก่อนหน้าในการลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางราง รวมไปถึงรายได้จากการเดินรถในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้น รวมถึงปัจจัยทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีผลต่อผลงานดำเนินงานของ รฟม. เป็นอย่างมาก

**ตารางที่ 3.6 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ส่วนของทุน และอัตราส่วนทางการเงิน
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ 2558 – 2562**

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558 ¹	2559 ¹	2560 ¹	2561 ²	2562 ² ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	241,091	326,197	355,064	363,760	437,504
หนี้สินรวม	225,698	312,418	336,570	344,815	419,598
ส่วนของทุน	15,393	13,779	18,494	18,945	17,906
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	628	(1,614)	4,715	184	(1,039)
ROA (ร้อยละ)	0.3	(0.5)	1.3	0.1	(0.2)
ROE (ร้อยละ)	4.1	(11.7)	25.5	1.0	(5.8)
D/E (เท่า)	14.7	22.7	18.2	18.2	23.4

ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2558 – 2560 มาจากงบการเงิน รฟม. ที่ผ่านการตรวจสอบจาก สดง.

2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2561 – 2562 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

ฐานะทางการเงินของ ขสมก. ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า ขสมก. มีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นและลดลงสลับกันไป โดยในปีงบประมาณ 2561 ขสมก. มีสินทรัพย์จำนวน 10,160 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ที่มีสินทรัพย์จำนวน 8,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 27.0 สำหรับหนี้สิน พบว่า ขสมก. มีหนี้สินเพิ่มขึ้นโดยตลอด โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 97,382 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 115,737 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 18.8 ซึ่งหนี้สินรวมส่วนใหญ่ของ ขสมก. เป็นหนี้สินไม่หมุนเวียนรายการเงินกู้ยืมระยะยาว โดยหนี้สินรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ในขณะที่ส่วนของทุน พบว่า ขสมก. มีส่วนของทุนติดลบมาโดยตลอด โดย ณ ปีงบประมาณ 2561 ส่วนของทุนติดลบ 105,577 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA ติดลบเป็นจำนวน

มากต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2561 ขสมก. มีค่า ROA ตีลบร้อยละ 65 แสดงให้เห็นว่า ขสมก. ไม่สามารถบริหารสินทรัพย์เพื่อหาผลตอบแทนได้ ในขณะที่ ค่า ROE และ D/E Ratio ไม่สามารถคำนวณได้ เนื่องจากส่วนของทุนติดลบ

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า ขสมก. ขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด ซึ่งเป็นผลมาจากรายได้ที่น้อยกว่ารายจ่าย โดยต้นทุนการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ต้นทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อมรถ และดอกเบี้ยจ่าย ในขณะเดียวกัน ขสมก. ก็ไม่สามารถปรับราคา ค่าโดยสารให้ครอบคลุมต้นทุนได้ เนื่องจาก ขสมก. มีภารกิจและบทบาทเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 ขสมก. ขาดทุนสุทธิจำนวน 6,605 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 ที่ขาดทุนสุทธิจำนวน 4,917 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 34.3 โดยมีสาเหตุจากต้นทุนการดำเนินงานในส่วนของค่าเช่าซ่อมรถที่เพิ่มสูงขึ้นตามสัญญา และภาระดอกเบี้ยจ่ายที่สูงขึ้น (ตารางที่ 3.7)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารกรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ ขสมก. สำหรับปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 18,943 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 131,258 ล้านบาท และส่วนของทุนติดลบจำนวน 112,315 ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2562 ขสมก. จะมีรายได้รวมจำนวน 9,012 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 15,751 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ ขสมก. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 6,738 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA ยังคงมีค่าติดลบ และค่า ROE และ D/E Ratio ไม่สามารถคำนวณได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของ ขสมก. ในอนาคตจะเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจและภายใต้สมมติฐานในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ของแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งคาดว่า ขสมก. ยังคงประสบปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558 ¹	2559 ¹	2560 ¹	2561 ²	2562 ² ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	8,000	7,981	8,127	10,160	18,943
หนี้สินรวม	97,382	102,057	107,099	115,737	131,258
ส่วนของทุน	(89,382)	(94,077)	(98,972)	(105,577)	(112,315)
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(4,790)	(4,802)	(4,917)	(6,605)	(6,738)
ROA (ร้อยละ)	(59.9)	(60.2)	(60.5)	(65.0)	(35.6)

ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2558 – 2560 มาจากงบการเงิน ขสมก. ที่ผ่านการตรวจสอบจาก สตง.

2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2561 – 2562 มาจากเอกสารกรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.)

ฐานะทางการเงินของ บกท. ในช่วงปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า บกท. มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมลดลงจากจำนวน 305,078 ล้านบาท และ 273,660 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2558 เป็นจำนวน 267,199 ล้านบาท และ 224,428 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 12.4 และร้อยละ 18.0 ตามลำดับ สาเหตุจากการได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและการแข่งขันในอุตสาหกรรมการบินที่รุนแรง ในขณะที่ส่วนของทุนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2561

โดยส่วนของทุนมีจำนวน 31,417 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2558 และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 42,770 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 36.1 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE มีค่าผันผวน ตามการปรับตัวขึ้นและลงของกำไร (ขาดทุน) สุทธิ โดยความผันผวนดังกล่าวเป็นผลมาจากต้นทุนเกี่ยวกับการบิน จากการมีรุ่นของเครื่องบินที่หลากหลาย และความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก รวมถึงการแข่งขัน ในอุตสาหกรรมการบินที่รุนแรง โดยในปีปฏิทิน 2561 บกท. มีค่า ROA และ ROE อยู่ที่ร้อยละ 2.4 และ 14.9 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 5.2 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) แสดงให้เห็นว่า บกท. มีภาระหนี้สินจำนวนมาก ส่งผลต่อภาระในการจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ย

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปีปฏิทิน 2558 – 2561 ของ บกท. พบว่า ในปีปฏิทิน 2558 บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน 11,163 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก ความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ และการแข่งขันในอุตสาหกรรมการบินที่รุนแรง ซึ่งส่งผลให้ บกท. ต้องเข้าสู่แผนการฟื้นฟูองค์กร และหลังจากนั้นจึงทำให้ บกท. กลับมามีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นในช่วงปี 2559 – 2561 โดยในปีปฏิทิน 2561 บกท. มีผลการดำเนินงานกำไรสุทธิจำนวน 6,394 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก ปีปฏิทิน 2560 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 329 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจที่ปรับตัวดีขึ้นและอุตสาหกรรมการบินมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 3.8)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ บกท. สำหรับปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 258,412 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 203,347 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 55,065 ในขณะที่รายได้และรายจ่าย ประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2562 บกท. จะมีรายได้รวมจำนวน 203,641 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 191,347 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ บกท. มีผลกำไรสุทธิจำนวน 12,295 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และค่า ROE อยู่ที่ร้อยละ 4.8 และ 22.3 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่า 3.7 เท่า ซึ่งยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ในภาพรวมผลการดำเนินงานของ บกท. จะดีขึ้น แต่ก็ยังคงต้องติดตามการดำเนินงานของ บกท. ต่อไป เนื่องจาก สภาพการณ์แข่งขันที่รุนแรงและเปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจการบิน ตลอดจนปัจจัยกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะส่งผล ต่อการดำเนินงานของ บกท. อย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3.8 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีปฏิทิน	2558 ¹	2559 ¹	2560 ¹	2561 ²	2562 ² ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	305,078	285,102	285,853	267,199	258,412
หนี้สินรวม	273,660	250,139	250,129	224,428	203,347
ส่วนของทุน	31,417	34,874	35,724	42,770	55,065
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(11,163)	2,882	329	6,394	12,295
ROA (ร้อยละ)	(3.7)	1.0	0.1	2.4	4.8
ROE (ร้อยละ)	(35.5)	8.3	0.9	14.9	22.3
D/E (เท่า)	8.7	7.2	7.0	5.2	3.7

ที่มา: 1. ข้อมูลปีปฏิทิน 2558 – 2560 มาจากงบการเงิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ที่ผ่านการตรวจสอบจาก สดง.

2. ข้อมูลปีปฏิทิน 2561 – 2562 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที)

ฐานะทางการเงินของ ทีโอที ในช่วงปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า ทีโอที มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมลดลงจากจำนวน 164,232 ล้านบาท และ 56,580 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2558 เป็นจำนวน 140,675 ล้านบาท และ 39,326 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 14.3 และร้อยละ 30.5 ตามลำดับ โดยการลดลงดังกล่าวมีสาเหตุจากการได้รับผลกระทบจากการต้องนำส่งรายได้ให้กับ กสทช. รวมทั้งผลจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานกับ AIS ในขณะที่ส่วนของทุนปรับตัวลดลงตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2560 และปรับตัวเพิ่มขึ้นในปีปฏิทิน 2561 ซึ่งมีส่วนของทุนจำนวน 101,349 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีส่วนของทุนจำนวน 99,414 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.9 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE ตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2560 มีค่าติดลบมาโดยตลอด ซึ่งมีสาเหตุจากผลการดำเนินงานของ ทีโอที ที่ขาดทุนสุทธิ ในขณะที่ปีปฏิทิน 2561 ค่า ROA และ ROE กลับมามีค่าเป็นบวกที่ร้อยละ 0.8 และ 1.2 ตามลำดับ สาเหตุจากการกลับมามีกำไรสุทธิของ ทีโอที โดยค่า ROA และ ROE ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการทำกำไรเมื่อเทียบกับสินทรัพย์และส่วนของทุนของ ทีโอที ยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 0.4 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) แสดงให้เห็นว่า ทีโอที มีความเสี่ยงทางด้านหนี้สินเมื่อเทียบกับส่วนของทุนอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของ ทีโอที ในช่วงปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า ทีโอที มีผลการดำเนินงานในปีปฏิทิน 2558 – 2560 ขาดทุนสุทธิอย่างต่อเนื่อง โดยการขาดทุนสุทธิดังกล่าวเป็นผลมาจากการได้รับผลกระทบจากการต้องนำส่งรายได้ให้กับ กสทช. รวมทั้งผลจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานกับ AIS ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของ ทีโอที ในขณะที่ปีปฏิทิน 2561 ทีโอที มีกำไรสุทธิจำนวน 1,166 ล้านบาท ซึ่งเป็นแนวโน้มของผลการดำเนินงานที่ปรับตัวดีขึ้น โดยมีสาเหตุจากการได้รับสิทธิได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 2300 เมกะเฮิร์ตซ์ รวมทั้ง ทีโอที สามารถเจรจากับพันธมิตรในการนำคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ มาดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ทดแทน (ตารางที่ 3.9)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารกรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ ทีโอที สำหรับปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 140,451 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 37,874 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 102,577 ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2562 ทีโอที จะมีรายได้รวมจำนวน 67,513 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 65,819 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ ทีโอที มีผลกำไรสุทธิจำนวน 1,694 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และค่า ROE อยู่ที่ร้อยละ 1.2 และ 1.7 ตามลำดับ ซึ่งดีขึ้นกว่าช่วงที่ผ่านมา ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่า 0.4 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานของ ทีโอที เป็นไปตามแผนธุรกิจและแผนยุทธศาสตร์เพื่อพลิกฟื้นฐานะการเงินและสถานะการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม เช่น การเป็นพันธมิตรกับคู่ค้าเอกชนในการพัฒนาคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 2300 เมกะเฮิร์ตซ์ เป็นต้น

ตารางที่ 3.9 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีปฏิทิน	2558 ¹	2559 ¹	2560 ¹	2561 ²	2562 ² ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	164,232	149,908	147,516	140,675	140,451
หนี้สินรวม	56,580	47,220	48,102	39,326	37,874
ส่วนกองทุน	107,652	102,687	99,414	101,349	102,577
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(5,970)	(5,886)	(4,337)	1,166	1,694
ROA (ร้อยละ)	(3.6)	(3.9)	(2.9)	0.8	1.2
ROE (ร้อยละ)	(5.5)	(5.7)	(4.4)	1.2	1.7
D/E (เท่า)	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4

ที่มา: 1. ข้อมูลปีปฏิทิน 2558 – 2560 มาจากงบการเงิน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ผ่านการตรวจสอบจาก สดง.

2. ข้อมูลปีปฏิทิน 2561 - 2562 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)

ฐานะทางการเงินของ กสท. ในช่วงปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า กสท. มีสินทรัพย์ และหนี้สิน ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากจำนวน 151,973 ล้านบาท และ 118,309 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2558 เป็นจำนวน 136,870 ล้านบาท และ 106,646 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 9.9 และ 9.9 ตามลำดับ ในขณะที่ส่วนกองทุนมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในแต่ละปี โดยในปีปฏิทิน 2561 กสท. มีส่วนกองทุน อยู่ที่จำนวน 30,224 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้าที่มีส่วนกองทุนจำนวน 29,859 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.1 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE ตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า มีค่าเป็นบวกทุกปี ยกเว้นปีปฏิทิน 2560 ที่มีค่าติดลบ ซึ่งมีสาเหตุจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน และการกระจายภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมเบี้ยปรับตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่าอยู่ระหว่าง 3.5 – 3.8 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) แสดงให้เห็นว่า กสท. มีความเสี่ยงทางด้านหนี้สินเมื่อเทียบกับส่วนกองทุนอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า กสท. มีผลการดำเนินงานที่ทยอยปรับตัวลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2560 โดยผลการดำเนินงานต่ำที่สุดในปีปฏิทิน 2560 ที่มีผลขาดทุน สุทธิ 5,084 ล้านบาท โดยมีสาเหตุจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานกับเอกชน ภาระค่าใช้จ่ายในการนำส่งรายได้ให้กับ กสท. และภาระการกระจายภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมเบี้ยปรับตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร ทั้งนี้ ในปีปฏิทิน 2561 กสท. มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 663 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการปรับลดค่าใช้จ่าย โดยส่วนใหญ่ลงในสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้ (ตารางที่ 3.10)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ กสท. สำหรับปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 137,256 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 106,318 ล้านบาท และส่วนกองทุนจำนวน 30,937 ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2562 กสท. จะมีรายได้รวมจำนวน 38,862 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 37,565 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ กสท. มีผลกำไรสุทธิจำนวน 1,298 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และค่า ROE อยู่ที่ร้อยละ 0.9 และ 4.2 ตามลำดับ ซึ่งเริ่มปรับตัวดีขึ้นจากช่วง

ที่ผ่านมา ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่า 3.4 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ กสท. ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อบำรุงรักษาอุปกรณ์ตามภารกิจปกติขององค์กร เช่น การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม การสื่อสารทางสายและไร้สายทั้งในและต่างประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสื่อสารข้อมูลและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น

ตารางที่ 3.10 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีปฏิทิน	2558 ¹	2559 ¹	2560 ¹	2561 ²	2562 ² ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	151,973	163,777	140,301	136,870	137,256
หนี้สินรวม	118,309	129,027	110,981	106,646	106,318
ส่วนของทุน	33,664	34,749	29,320	30,224	30,937
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	3,141	2,347	(5,084)	663	1,297
ROA (ร้อยละ)	2.1	1.4	(3.6)	0.5	0.9
ROE (ร้อยละ)	9.3	6.8	(17.3)	2.2	4.2
D/E (เท่า)	3.5	3.7	3.8	3.5	3.4

ที่มา: 1. ข้อมูลปีปฏิทิน 2558 – 2560 มาจากรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน กสท. ที่ผ่านการตรวจสอบจาก สตง.

2. ข้อมูลปีปฏิทิน 2561 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2562 ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

กล่าวโดยสรุปรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง ยังคงมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังอันเนื่องมาจากความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่องและเงินทุนที่เพียงพอ และบางแห่งมีผลประกอบการที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง

3.3.2 การวิเคราะห์เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หนี้สินสุทธิ และความต้องการเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

1) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)²³

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง จะใช้ตัวชี้วัดเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูงจำนวน 4 แห่ง (ซึ่งอยู่ในกลุ่มสาขาขนส่ง) ได้แก่ 1) รฟท. 2) รฟม. 3) ขสมก. และ 4) บกท. พบว่ารัฐวิสาหกิจฯ 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอดเนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

²³ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

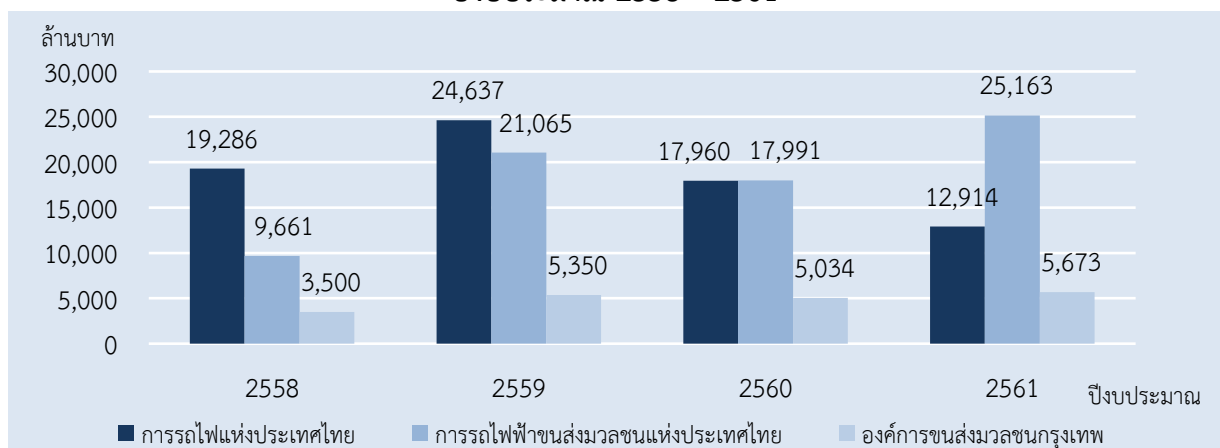
ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ 3.6 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 แนวโน้มของการขอรับงบประมาณของรัฐบาลอีก 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีดังนี้

- รฟท. ได้รับงบประมาณลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2561 ซึ่งปีงบประมาณที่ รฟท. ได้รับส่วนใหญ่เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ตามนโยบายของภาครัฐ และภารกิจหลักในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบราง โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รฟท. ได้รับงบประมาณสูงที่สุดในปีงบประมาณ 2559 จำนวน 24,637 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 เป็นต้นมา รฟท. เริ่มได้รับงบประมาณลดลงจากการเร่งผลักดันการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในช่วงก่อนหน้านี้เป็นจำนวนมาก โดยในปีงบประมาณ 2561 รฟท. ได้รับงบประมาณจำนวน 12,914 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2560 ที่ได้รับงบประมาณจำนวน 17,960 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.1 โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่นำมาใช้ในการชำระหนี้เงินกู้สำหรับการก่อสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ และโครงการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) เป็นต้น

- รฟม. ได้รับงบประมาณในระดับสูงต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2561 เนื่องจาก รฟม. ต้องดำเนินโครงการขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง เช่น การก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง สายสีชมพู สายสีส้ม และสายสีเขียว เป็นต้น โดยในปีงบประมาณ 2561 รฟม. ได้รับงบประมาณจำนวน 25,163 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 ซึ่งได้รับงบประมาณ 17,991 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 39.9 โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่เป็นโครงการชำระหนี้เงินกู้สำหรับการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ

- ขสมก. ได้รับงบประมานน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับ รฟท. และ รฟม. โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่แบ่งออกเป็น 1) โครงการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) และ 2) โครงการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 ขสมก. ได้รับงบประมาณจำนวน 5,673 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 ซึ่งได้รับงบประมาณ 5,034 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.7 โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่เป็นโครงการชำระหนี้เงินกู้สำหรับการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ

**แผนภาพที่ 3.6 เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ปีงบประมาณ 2558 – 2561**



ที่มา: ข้อมูลปีงบประมาณ 2558 – 2561 มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

- สำหรับ บกท. เป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงไม่ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดย บกท. มีการจ่ายเงินให้รัฐบาลโดยผ่านการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และรายได้นำส่งคลังผ่านเงินปันผลในฐานะผู้ถือหุ้น ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 บกท. ไม่มีรายได้นำส่งคลัง เนื่องจากยังคงมีการขาดทุนสะสมต่อเนื่อง และมีมติประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้นที่อนุมัติงดจ่ายเงินปันผลสำหรับผลการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

2) หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ (Net Debt) ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง²⁴

เมื่อนำตัวชี้วัดหนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ มาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลกิจฯ ทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ รพท. รพม. ขสมก. และ บกท. พบว่า รัฐบาลกิจฯ ทั้ง 4 แห่ง มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงและมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น สาเหตุส่วนใหญ่มาจากจำนวนหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน รวมถึงการดำเนินงานขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของ รพท. และ รพม. และการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ของ ขสมก. เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อม เป็นต้น

ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ 3.7 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 แนวโน้มหนี้สุทธิของ รัฐบาลกิจฯ 3 แห่ง ได้แก่ รพท. รพม. และ ขสมก. มีดังนี้

- รพท. พบว่า มีหนี้สุทธิสูงสุดเมื่อเทียบกับ รพม. และ ขสมก. โดยในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 หนี้สุทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 274,298 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 402,281 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 46.7 โดยสาเหตุสำคัญจากการเพิ่มขึ้นของรายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้ (หนี้สินจากการก่อสร้างทางรถไฟ) รวมถึงการประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมเป็นระยะเวลานาน สำหรับหนี้สินส่วนใหญ่ของ รพท. ได้แก่ เงินกู้ยืมระยะยาว และภาระบำเหน็จบำนาญตกทอด อย่างไรก็ตาม การที่ รพท. มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับสูงแสดงให้เห็นถึงสภาพคล่องที่มีอยู่อย่างจำกัด ตลอดจนรัฐยังคงสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลได้

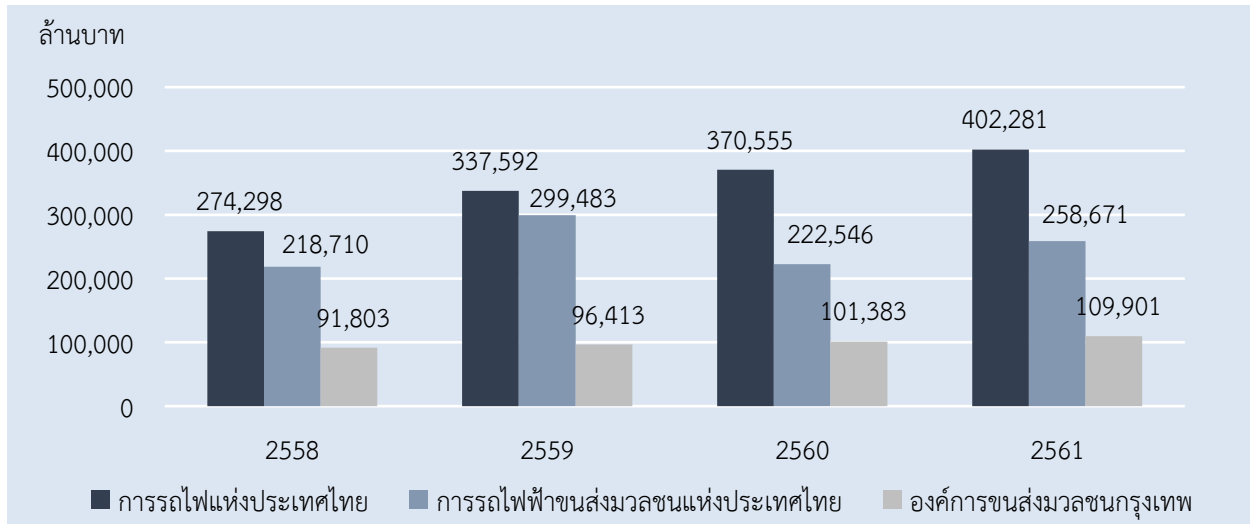
- รพม. พบว่า มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงรองลงมาจาก รพท. โดยปีงบประมาณ 2559 มีหนี้สุทธิสูงสุดที่จำนวน 299,483 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ที่มีหนี้สุทธิจำนวน 218,710 คิดเป็นร้อยละ 36.9 โดยมีสาเหตุจากหนี้สินถาวร รายการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินกู้ยืมระยะยาวที่เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2561 รพม. มีหนี้สุทธิจำนวน 258,671 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 ที่มีหนี้สุทธิจำนวน 222,546 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.2 โดยมีสาเหตุจากหนี้สินถาวร รายการเงินกู้ยืมระยะยาวที่เพิ่มสูงขึ้น

- ขสมก. พบว่า มีหนี้สุทธิต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ รพท. และ รพม. โดยในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า ขสมก. มีหนี้สุทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 91,803 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 109,901 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 19.7 โดยหนี้สิน

²⁴ หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐบาลกิจฯ หักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐบาลกิจฯ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือแสดงฐานะการเงิน และผลประกอบการของรัฐบาลกิจฯ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐบาลกิจฯ

ส่วนใหญ่ของ ขสมก. อยู่ในรูปของเงินกู้ยืมระยะยาวที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง อย่างไรก็ตาม การที่ ขสมก. มีหนี้สุทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสะท้อนให้เห็นถึงการขาดสภาพคล่องที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะยาว ซึ่งท้ายที่สุดรัฐบาลอาจจะต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ซึ่งจะกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลได้

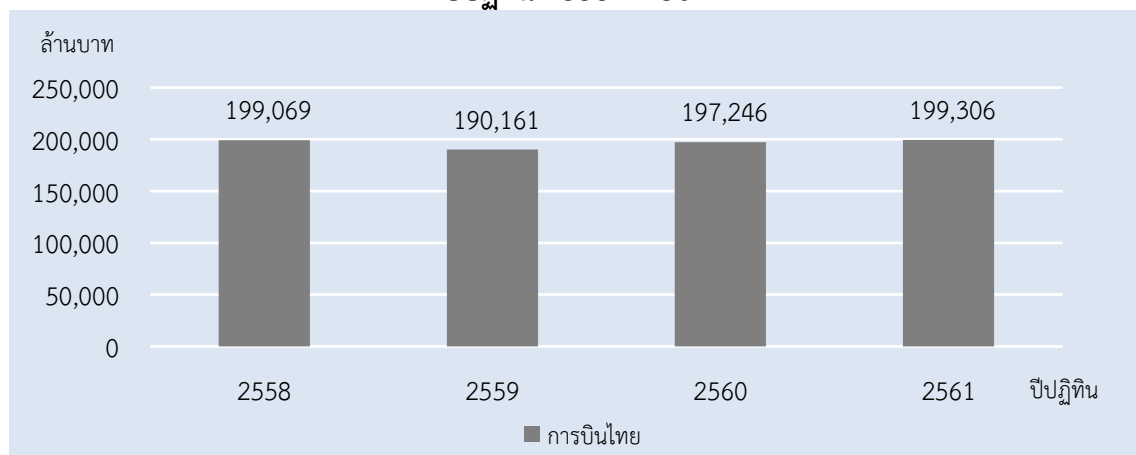
**แผนภาพที่ 3.7 หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ปีงบประมาณ 2558 – 2561**



- ที่มา: 1. ข้อมูลของ รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2558 – 2560 มาจากการเงินที่ สตง. สอบทานแล้ว
2. ข้อมูลของ รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2561 มาจากระบบ GFMIS-SOE ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562
3. ข้อมูลของ รฟท. ในปีงบประมาณ 2558 – 2561 มาจากการเงินเบื้องต้นของ รฟท. ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

- หนี้สุทธิของ บกท. ในช่วงปีปฏิทิน 2558 – 2561 พบว่า บกท. มีหนี้สุทธิในปีปฏิทิน 2558 จำนวน 199,069 ล้านบาท และลดลงในปีปฏิทิน 2559 ที่จำนวน 190,161 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.7 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปีปฏิทิน 2560 และ 2561 ที่จำนวน 197,246 และ 199,306 ล้านบาท ตามลำดับ โดยหนี้สินของ บกท. ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของหนี้สินระยะยาว ได้แก่ หนี้กู้ยืมหนี้สินภายใต้เงื่อนไขสัญญาเช่าเครื่องบินแบบแอร์บัส A350-900 และเงินกู้ยืมระยะยาว เป็นต้น (แผนภาพที่ 3.8)

**แผนภาพที่ 3.8 หนี้สุทธิของ บกท.
ปีปฏิทิน 2558 – 2561**



ที่มา: ข้อมูลปีปฏิทิน 2558 – 2561 มาจากข้อมูลการเงินที่ สตง. สอบทานแล้ว ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

3) งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง²⁵

ปีปฏิทิน/ปีงบประมาณ 2561 ของรัฐวิสาหกิจฯ 6 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนรวมจำนวน 111,163 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25 ของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ได้รับอนุมัติทั้งหมดจำนวน 445,191 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลเร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมขนส่งทางราง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งมีผลให้งบลงทุนของ รฟท. และ รฟม. เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยสามารถพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน 6 แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ/ปีปฏิทิน 2558 – 2561²⁶ (แผนภาพที่ 3.9) ดังนี้

- รฟท. พบว่า ในแต่ละปีได้รับอนุมัติงบลงทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลจากการที่ รฟท. เร่งผลักดันให้เกิดการวางโครงสร้างพื้นฐานระบบราง โดย ณ ปีงบประมาณ 2561 รฟท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 52,468 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ 2558 ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 31,942 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 64.3 ในขณะที่อัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนในแต่ละปีอยู่ในระดับต่ำกว่าแผนที่กำหนด โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ รฟท. เบิกจ่ายงบลงทุนได้ต่ำ เนื่องจากความล่าช้าในการก่อสร้างทางรถไฟสายสีแดง และผลกระทบจากข้อขัดแย้งในการรื้อย้ายระบบสาธารณูปโภคและผู้บุกรุกพื้นที่ ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2561 รฟท. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 32,076 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 61.1 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

- รฟม. พบว่า ได้รับอนุมัติงบลงทุนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561 โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 14,962 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 32,463 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 17,501 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 117.0 โดยอัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนของ รฟม. สามารถดำเนินการได้เกือบเต็มจำนวน ซึ่งเบิกจ่ายสูงสุดในปีงบประมาณ 2561 ที่ร้อยละ 99.99 สำหรับการลงทุนของ รฟม. ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานระบบราง ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2561 รฟม. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 32,461 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 99.99 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

- ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนในแต่ละปีงบประมาณตามความจำเป็นหรือโครงการที่ต้องจัดทำในปีนั้น ๆ โดยในปีงบประมาณ 2561 ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 2,097 ล้านบาท สำหรับโครงการจัดซื้อและเช่ารถโดยสารประจำทางหลายรูปแบบ เช่น รถเมล์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (รถเมล์เอ็นจีวี) รถเมล์ไฟฟ้า และรถเมล์ไฮบริด เป็นต้น ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2561 ขสมก. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 105 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

²⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550 “งบลงทุน” หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวร รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายการเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

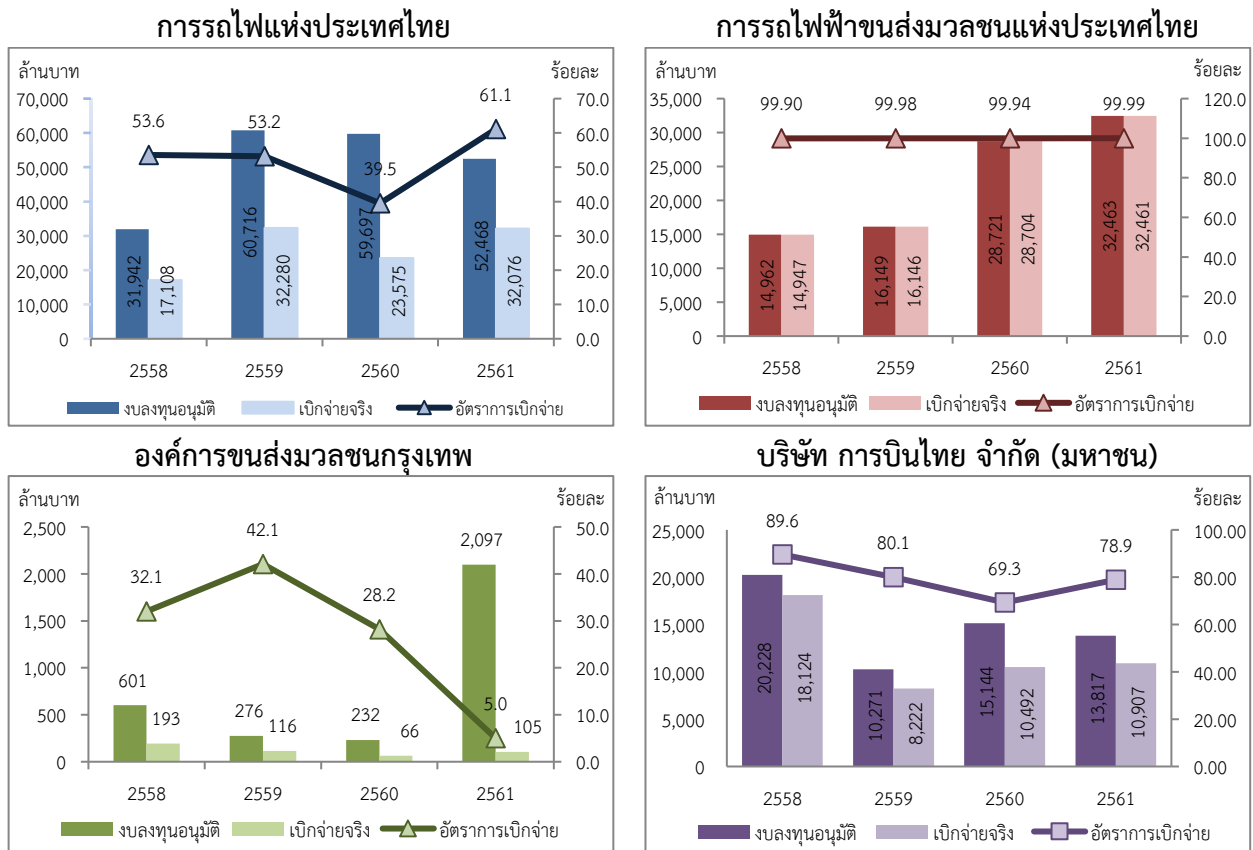
²⁶ ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 11 เมษายน 2561

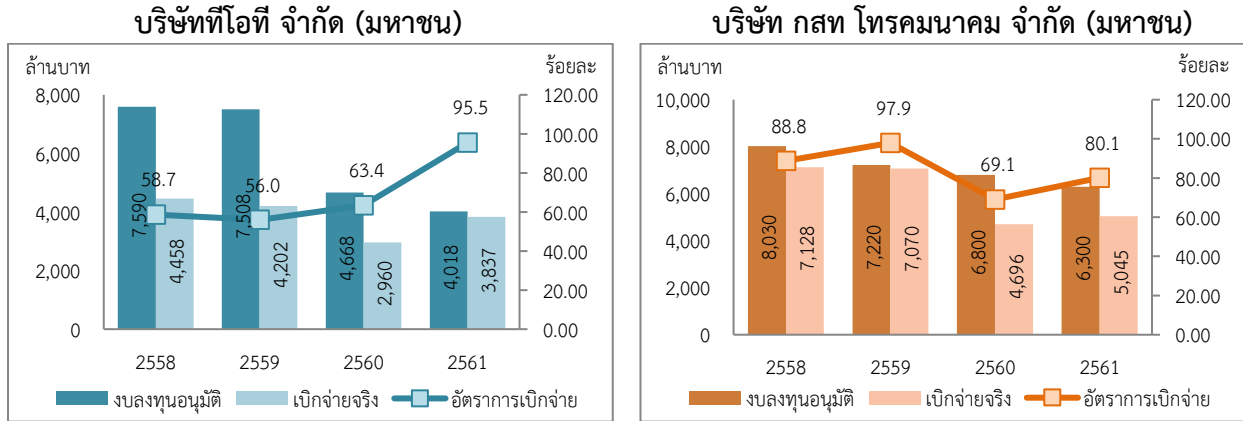
- บกท. ได้รับอนุมัติงบลงทุน ณ ปีปฏิทิน 2561 จำนวน 13,817 ล้านบาท ลดลงจากปีปฏิทิน 2558 ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 20,228 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31.7 ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับปรุงแผนการจัดหาเครื่องบิน ในช่วงปี 2562 – 2567 ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2561 บกท. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 10,907 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 78.9 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

- ทีโอที ได้รับอนุมัติงบลงทุนลดลงตั้งแต่ปีปฏิทิน 2558 – 2561 โดยลดลงจากจำนวน 7,590 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2558 เป็นจำนวน 4,018 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 47.1 จากผลของการปรับลดขนาดองค์กร และผลประกอบการที่ลดลงของ ทีโอที ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2561 ทีโอที มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 3,837 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 95.5 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

- กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนลดลงเช่นเดียวกับกับ ทีโอที เนื่องจากประสบปัญหาจากการประกอบกิจการที่คล้ายกัน โดย กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนลดลงจากจำนวน 8,030 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2558 เป็นจำนวน 6,300 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 21.5 ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2561 กสท. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 5,045 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 80.1 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

แผนภาพที่ 3.9 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง





ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง คือ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล และรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมถึงส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคต

3.4 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้ เพื่อดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้เพื่อเพื่อดำเนินโครงการ รวมทั้งชำระคืนหนี้เงินกู้แทนรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาล

หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากจำนวน 1,065,199 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 954,130 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 10.43 โดยหนี้สาธารณะคงค้างดังกล่าวประกอบด้วย 1) หนี้คงค้างที่รัฐบาลค้ำประกันมีจำนวน 413,584 ล้านบาท และ 2) หนี้คงค้างที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันมีจำนวน 540,546 ล้านบาท (ภาระทางการคลังแบบโดยนัย) ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างต่อ GDP และสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างต่อหนี้สาธารณะรวม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 อยู่ที่ร้อยละ 5.9 และ 14.0 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.11)

ตารางที่ 3.11 หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561
หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	1,065,199	994,794	970,216	954,130
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	425,120	423,594	418,140	413,584
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	640,079	571,200	552,076	540,546

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	7.8	6.9	6.4	5.9
สัดส่วนต่อหนี้สาธารณะรวม (ร้อยละ)	18.4	16.6	15.2	14.0
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	13,592	14,324	15,208	16,139
หนี้สาธารณะรวม	5,783,323	5,988,386	6,369,331	6,780,953

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562 โดย GDP (adjusted) เป็น GDP ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกาศเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561

สำหรับหนี้คงค้างของรัฐบาลกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกัน ทั้งในส่วนของหนี้ที่รัฐบาลรับภาระ และหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยหนี้คงค้างที่รัฐบาลค้ำประกัน ณ ปีงบประมาณ 2561 มีจำนวน 413,584 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2560 ที่มีจำนวน 418,140 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.1 โดยการลดลงของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันดังกล่าวเป็นผลมาจากหนี้ที่รัฐบาลรับภาระลดลงจากจำนวน 56,530 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็นจำนวน 52,410 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 7.3 ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระลดลงจากจำนวน 361,610 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็นจำนวน 361,174 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.1

อย่างไรก็ดี หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและทำสัญญาให้รัฐบาลกิจฯต่อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดย ณ ปีงบประมาณ 2561 หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อมีจำนวน 184,861 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2560 ที่มีจำนวน 147,058 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 25.7 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อดังกล่าวเป็นผลมาจากหนี้ที่รัฐบาลรับภาระที่เพิ่มขึ้นจากจำนวน 122,992 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็นจำนวน 165,995 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 หรือคิดเป็นร้อยละ 35 ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระลดลงจากจำนวน 24,066 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็นจำนวน 18,866 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 21.6 (ตารางที่ 3.12) ทั้งนี้ รัฐบาลกิจฯ ที่กู้ต่อเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามมติของคณะรัฐมนตรี 3 อันดับแรก ได้แก่ รฟม. รฟท. และ บกท.

ตารางที่ 3.12 หนี้รัฐบาลกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐบาลกิจฯต่อ
ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	425,120	423,594	418,140	413,584
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ	64,158	64,172	56,530	52,410
- หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ	360,962	359,422	361,610	361,174
หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ	114,717	117,797	147,058	184,861
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ	76,147	92,373	122,992	165,995
- หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ	38,571	25,424	24,066	18,866

หมายเหตุ: 1. หนี้ต่างประเทศมีการคำนวณเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยราย
ณ วันที่ทำการสุดท้ายของเดือน และหนี้ต่างประเทศที่มีการบริหารความเสี่ยงแล้วใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ทำการบริหารความเสี่ยง

2. หนี้ที่รัฐบาลรับภาระนับเฉพาะต้นเงิน

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562

เมื่อพิจารณาหนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า ทั้งในส่วนของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ณ ปีงบประมาณ 2561 หนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีมีจำนวน 218,405 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก ปีงบประมาณ 2560 ที่มีจำนวน 179,522 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 21.7 ซึ่งหนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีจะเป็นโครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมีแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565 โดยหนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นของ รฟท. และ รฟม. (ตารางที่ 3.13)

**ตารางที่ 3.13 หนี้รัฐวิสาหกิจฯ และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ
ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561**

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	2558	2559	2560	2561
1. โครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง	138,524	154,946	178,950	218,405
2. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร	1,780	884	-	-
3. โครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน	-	715	572	-
รวม	140,304	156,545	179,522	218,405

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562

หมายเหตุ: โครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง ประกอบด้วยโครงการของ รฟม. และ รฟท.

โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร ได้แก่ โครงการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

โครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน ได้แก่ โครงการของการประปาส่วนภูมิภาค

3.4.1 ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจฯ แล้วยังมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ทั้งทางแพ่ง และทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ อย่างมีนัยสำคัญ ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมาย การฟ้องร้องทางแพ่ง และทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานส่วนใหญ่เป็นข้อมูลจากหมายเหตุประกอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในแต่ละแห่งที่ได้รับการสอบทานจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ดี รายงานฉบับนี้ได้ทำการสำรวจเฉพาะรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีข้อมูลและมีข้อพิพาททางกฎหมายมูลค่าความเสียหายสูงกว่า 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป โดยพบว่า มีรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีข้อพิพาททางกฎหมายจำนวน 12 แห่ง ซึ่งคาดว่า จะมีความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจฯ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 มีมูลค่าประมาณ 99,174 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาททางกฎหมายส่วนใหญ่ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาล (ศาลปกครอง และศาลแพ่ง) และอนุญาโตตุลาการ ซึ่งถือว่า คดียังไม่สิ้นสุด แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจฯ แพ้คดีความและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัยได้ (ตารางที่ 3.14)

ตารางที่ 3.14 ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น
1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	คดีเรียกค่าเสียหาย	29,280
2. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	คดีเรียกค่าทดแทนที่ดิน	28,024
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	คดีเรียกค่าเสียหาย	13,863
4. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	7,016
5. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	6,032
6. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย และอื่น ๆ	5,051
7. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	คดีผิดสัญญาจ้างงาน	3,492
8. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,787
9. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,431
10. การประปานครหลวง	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,171
11. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,014
12. การไฟฟ้านครหลวง	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,012
รวม		99,174

ที่มา: งบการเงินรัฐวิสาหกิจสิ้นสุด ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2561 จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ 10 มกราคม 2562)

3.4.2 การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจฯ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ สามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจฯ เพื่อแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลผ่านการแทรกแซงกลไกการบริหารงาน

ในปีงบประมาณ 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ รวมจำนวน 5,899 ล้านบาท แบ่งออกเป็น รฟท. จำนวน 3,579 ล้านบาท และ ขสมก. จำนวน 2,320 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 3.15)

ตารางที่ 3.15 การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	2557		2558		2559		2560		2561	
	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ
1. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	4,851	2,436	5,624	2,733	6,556	2,991	6,575	3,299	6,825	3,579
2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)	2,078	1,525	2,147	1,967	2,427	1,899	3,046	1,575	3,324	2,320
รวม	6,929	3,961	7,771	4,699	8,983	4,890	9,621	4,874	10,149	5,899

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2562

กรอบความรู้ที่ 2 ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ 3/2561

ผลการประชุม คนร. ครั้งที่ 3/2561 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2561 โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดย คนร. ได้พิจารณา และรับทราบ ความคืบหน้าการดำเนินการตามแผน การแก้ไขปัญหาองค์กรของรัฐวิสาหกิจทั้ง 6 แห่ง ซึ่งในภาพรวมรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงาน ที่ดีขึ้น และได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจ กับพนักงาน สหภาพแรงงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องในการ แก้ไขปัญหาให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจพนักงาน และประชาชน โดยมีสาระสำคัญและ คนร. ได้ให้นโยบาย ดังนี้



1. คนร. รับทราบข้อเสนอของกระทรวงดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม (กระทรวงดิจิทัลฯ) ในการ ควบรวมกิจการของ ทีโอที และ กสท. และเห็นชอบ การแต่งตั้งคณะทำงานเตรียมการรวมกิจการของ ทีโอที และ กสท. โดยมอบหมายให้กระทรวงดิจิทัลฯ ทีโอที และ กสท. จัดทำรายละเอียดในการควบรวม กิจการข้างต้น ให้ครบถ้วนภายในเดือนพฤศจิกายน 2561 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป



2. คนร. ได้มอบหมายให้ บกท. เร่งดำเนินการ ให้เป็นไปตามแผนงานเพื่อให้เป็น National Premium Airline ได้ตามเป้าหมาย และมีผลประกอบการและ ฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง รวมทั้งให้สร้างความ ร่วมมือกับหน่วยงานในภาครัฐและหน่วยงานเอกชน เพื่อสร้างประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง (Hub) ด้าน การขนส่งทางอากาศยานในภูมิภาคและการส่งเสริม การท่องเที่ยวเมืองรองตามนโยบายของรัฐบาล



BMTA
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

3. คนร. ให้ ขสมก. เร่งจัดหารถโดยสารจำนวน 3,183 คัน โดยด่วนเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการ ประชาชน โดยพิจารณาประเภทเชื้อเพลิงให้เหมาะสม กับสภาพปัจจุบัน และมอบหมายให้กรมการขนส่ง ทางบกกำหนดเส้นทางการเดินรถให้สะดวกกับ ประชาชนและศึกษาราคาค่าบริการมาตรฐานสำหรับ ขนส่งมวลชนแต่ละประเภท (Mobility Unit Price) ในราคาค่าบริการที่มีความเป็นธรรม



4. รฟท. ดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางรางที่สำคัญได้เป็นไปตามแผนงาน ทั้งนี้ คนร. ได้มอบหมายให้ รฟท. เร่งดำเนินการต่าง ๆ เช่น บริหารจัดการทรัพย์สินของ รฟท. และการบริหาร จัดการเดินรถไฟฟ้าสายสีแดงให้เป็นไปตามแผน การดำเนินการต่อไป เป็นต้น



ธนาคารอิสลาม
แห่งประเทศไทย
ISLAMIC BANK OF THAILAND • بنك الإسلام في تايلاند

5. คนร. ได้มอบหมายให้ธนาคารอิสลาม แห่งประเทศไทยเร่งดำเนินการฟื้นฟูกิจการให้ธนาคาร มีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง และลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้ (NPF) รวมทั้งขยายฐานลูกค้ามุสลิมให้เพิ่มขึ้น ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและการนำเทคโนโลยี มายกระดับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมธนาคารในปัจจุบัน

ที่มา: ผลการประชุม คนร. ครั้งที่ 3/2561 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2561 จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ

ตารางที่ 3.16 Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจฯ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 69,664 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จำนวน 52,410 ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อและรับภาระ ณ ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 165,995 ล้านบาท - การให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 5,899 ล้านบาท	- หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ ณ ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 361,174 ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อแต่ไม่รับภาระ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จำนวน 18,866 ล้านบาท
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจาก ที่ปรากฏเป็น กฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจ ถูกผลักดันโดย กลุ่มผลประโยชน์	-	- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน 12 แห่ง ณ สิ้นปี 2561 มีมูลค่าประมาณ 99,174 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จำนวน 540,546 ล้านบาท

หมายเหตุ: *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ
ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561

3.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐวิสาหกิจจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ รฟท. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแผนการแก้ไขปัญหองค์กร (แผนฟื้นฟูฯ) ดังนั้น รัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่ง ควรดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหองค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น

1.1 รฟท. ควรพิจารณาทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรและกรมการขนส่งทางราง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและจัดทำฐานข้อมูลทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งการเร่งพิจารณาการจัดตั้งบริษัท Operation & Maintenance เพื่อให้บริการโครงการรถไฟสายสีแดง และบริษัทบริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อเป็นแหล่งรายได้เพิ่มให้กับ รฟท.

1.2 ขสมก. ควรจัดทำรูปแบบธุรกิจ (Business Model) ที่จะทำให้ผลประโยชน์จากการดำเนินงานไม่ขาดทุนและสามารถแก้ไขปัญหานี้สินได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดทำประมาณการทางการเงินให้ครอบคลุมแนวทางการบริหารจัดการองค์กร โดยคำนึงถึงการบริหารจัดการหนี้สินอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และนวัตกรรมบริการที่จะช่วยลดรายจ่ายและเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

1.3 บกท. ควรพิจารณารูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาวะอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูง รวมถึงการพิจารณากำหนดเส้นทางการบินและแบบฝูงบินตลอดจนระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานสากล ให้มีความสอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ บกท. ควรบริหารจัดการทรัพย์สินที่ไม่มีความจำเป็นในการถือครองและบริหารจัดการด้านราคาและรายได้ให้สามารถแข่งขันผู้ประกอบการรายอื่นในอุตสาหกรรม

1.4 ทีโอที และ กสท. ควรมีแผนในการเพิ่มรายได้เพื่อต่อยอดบริการบรอดแบนด์และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ รวมทั้งปรับโครงสร้างต้นทุน เพื่อให้มีต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำลงสามารถแข่งขันได้ นอกจากนี้ ควรพิจารณารายละเอียดของแผนการควมรวมทั้งทีโอที และ กสท. ตั้งเป็น “บริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ” ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ

2. รฟม. ควรศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการส่งมอบพื้นที่ การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของความล่าช้าในงานก่อสร้างรถไฟ²⁷ และให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายได้ในช่องทางอื่น เช่น การให้เช่าพื้นที่โดยรอบของสถานี การให้เช่าพื้นที่ในการโฆษณาต่าง ๆ เป็นต้น

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจฯ ควรติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนและสร้างภาระทางการคลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อพิจารณาดำเนินนโยบายให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจฯ เหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการควมรวม หรือการยุบเลิก หากมีความจำเป็นในอนาคต

²⁷ ที่มา: รายงานผลประโยชน์และฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)²⁸ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ประชาชนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติหรือสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น ทั้งนี้ การช่วยเหลือจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละ SFIs เช่น ธนาคารออมสิน เป็นสถาบันการเงินที่ส่งเสริมการออมของประชาชน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันการเงินที่เน้นการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่เกษตรกร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เน้นการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เน้นการช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ที่เน้นส่งเสริมและสนับสนุนการนำเข้า ส่งออก รวมถึงการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในการศึกษาี้ มีประเด็นการประเมินความเสี่ยง ดังต่อไปนี้

1. การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน
2. การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs
3. การประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงในประเด็นที่ 1 และ 3 จะพิจารณาความเสี่ยงของ SFIs เพียง 6 แห่ง ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. ธพว. ธสน. และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) เป็นหลัก โดยไม่รวมบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เนื่องจาก บสย. เป็นบริษัทที่รับค้ำประกันสินเชื่อ ในขณะที่ บตท. มีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 19,282 ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อีก 6 แห่ง ประกอบกับไม่มีรายการธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ ส่วนการประเมินความเสี่ยงในประเด็นที่ 2 จะมีการพิจารณาผลการดำเนินงานของ SFIs ทั้งสิ้น 7 แห่ง ที่มีการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ ประกอบด้วย SFIs 6 แห่งดังกล่าวข้างต้นและ บสย.

²⁸ ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย 1) ธนาคารออมสิน 2) ธ.ก.ส. 3) ธอส. 4) ธพว. 5) ธสน.

6) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 7) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) 8) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

4.1 การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยอัตราส่วนทางการเงิน

การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน²⁹ ที่สำคัญประกอบด้วย 1) อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) 2) อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio) 3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) และ 4) อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้ (ตารางที่ 4.1)

จากการพิจารณา D/E Ratio ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 (แผนภาพที่ 4.1) พบว่า สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 12.6 เท่า สูงกว่าค่าเฉลี่ยของระบบธนาคารพาณิชย์ที่อยู่ที่ 7.3 เท่า แต่ยังถือว่าอยู่ในระดับที่แข็งแกร่ง โดย ธสน. มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำที่สุดอยู่ที่ 3.8 เท่า ในขณะที่ SFIs อื่นมีค่า D/E สูงกว่า 10 เท่า (ยกเว้น ธอท. ที่มีค่า D/E ตีลบ เนื่องจากมีส่วนของทุนตีลบ) ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลแยกเป็นรายสถาบันเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า SFIs ที่มีค่า D/E Ratio เพิ่มขึ้นได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธสน. ในขณะที่ SFIs ที่มีค่า D/E Ratio ลดลง ได้แก่ ธอส. และ ธอท. ส่วนธนาคารออมสินและ ธพว. มีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับปีก่อนหน้า

นอกจากนี้ หากพิจารณา NPLs Ratio ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.7 ของสินเชื่อคงค้างรวมปรับตัวดีขึ้นจากช่วงเดียวในปีก่อนซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 4.5 และเมื่อพิจารณาเฉพาะข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 แยกเป็นรายสถาบันเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า ธนาคารออมสิน ธอท. และ ธพว. มีสัดส่วน NPLs ปรับตัวสูงขึ้น ในขณะที่ ธ.ก.ส. ธอส. และ ธสน. มีสัดส่วน NPLs ที่ลดลง ทั้งนี้ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. และ ธสน. มี NPLs Ratio อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ โดยธนาคารออมสินมีอัตราส่วนดังกล่าว ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 อยู่ที่ร้อยละ 2.1 ส่วน ธ.ก.ส. ธอส. มีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 4.2 และ ธสน. อยู่ที่ร้อยละ 3.5 ตามลำดับ ในขณะที่ ธอท. และ ธพว. มี NPLs Ratio อยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ร้อยละ 18.5 และ 21.9 ตามลำดับ

สำหรับการแก้ไขปัญหา NPLs ของ ธอท. นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 ได้เห็นชอบให้กระทรวงการคลังจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (Islamic Bank Asset Management Ltd: IAM) เพื่อโอนหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-Performing Financing: NPF) ให้ IAM บริหารจัดการ ซึ่งส่งผลให้ NPLs Ratio ของ ธอท. ลดลงจากร้อยละ 57.4 ณ สิ้นปี 2559 เหลือร้อยละ 18.5 ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 และในส่วนของ ธพว. คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2561 ให้ ธพว. ออกจากแผนการแก้ไขปัญหาองค์กร หลังจาก ธพว. มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู อย่างไรก็ดี หลัง ธพว. ออกจากแผนการแก้ไขปัญหาองค์กร

²⁹ อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) (หนี้สินรวม/ทุน(ส่วนของผู้ถือหุ้น)) เป็นการแสดงโครงสร้างเงินทุนของกิจการหากมีสัดส่วนหนี้สินรวมเมื่อเทียบกับทุน (ส่วนของผู้ถือหุ้น) ถ้าอัตราส่วนดังกล่าวต่ำ แสดงว่ากิจการมีหนี้สินน้อยและความเสี่ยงในการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานต่ำ ตรงกันข้ามหากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากิจการมีหนี้สินมากและความเสี่ยงในการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานสูง

- อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio) (หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้/สินเชื่อกค้าง*100) สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อ หากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากระบวนการอำนวยการสินเชื่อไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
- อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) (เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง*100) เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงของเงินกองทุน โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ตามหลักการ Basel III
- อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) (เงินให้สินเชื่อ/เงินฝาก*100) หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อ ย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

ระดับสัดส่วน NPLs ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2561 มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 21.9 เพิ่มขึ้นจาก ณ สิ้นปี 60 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 16.9 ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องติดตามระดับหนี้เสียของ ธพว. อย่างใกล้ชิดต่อไปเพื่อไม่ให้ระดับหนี้เสียปรับตัวเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่ภาระทางการคลังในการเพิ่มทุน

ด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า BIS Ratio ของ SFIs ในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ 13.1 ยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง โดย SFIs ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงสุด ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 คือ ธสน. อยู่ที่ร้อยละ 18.4 ขณะที่ ธอท. มีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ -38.3 ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยเป็นผลจากการที่มีมูลค่าหนี้ NPLs สูง จึงต้องมีการกันเงินสำรองไว้ในระดับสูง จนส่งผลให้ผลการดำเนินงานขาดทุนและเงินกองทุนติดลบ

ขณะที่ L/D Ratio ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 L/D Ratio อยู่ที่ร้อยละ 101.1 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 97.9 ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2560 สะท้อนถึงสภาพคล่องที่ตึงตัวขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของสินเชื่อที่เติบโตในอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของเงินฝาก

กล่าวโดยสรุป ฐานะการเงินของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมยังแข็งแกร่ง โดยระดับ NPLs Ratio ได้ปรับตัวลดลง ส่งผลให้ BIS Ratio ปรับตัวสูงขึ้นจากภาระการกันสำรองที่ลดลง อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ควรเฝ้าระวังคือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของ ธพว. หลังจากออกจากแผนการแก้ไขปัญหาองค์กร รวมถึงระดับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของ ธอท. ที่แม้ว่าจะปรับตัวลดลงแต่ยังคงอยู่ในระดับสูง

ตารางที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

อัตราส่วนทางการเงิน	2558	2559	2560	ไตรมาสที่ 3/2560	ไตรมาสที่ 3/2561
D/E Ratio (เท่า)	13.2	13.1	12.5	12.6	12.6
NPLs Ratio (%)	4.7	4.9	4.3	4.5	3.7
BIS Ratio (%)	11.8	12.8	12.2	12.3	13.1
L/D Ratio (%)	94.7	91.3	97.0	97.9	101.1

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

แผนภาพที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561



4.2 การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

การดำเนินงานของ SFIs ตามปกติจะดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง แต่เนื่องจาก SFIs เป็นสถาบันการเงินของรัฐ จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลด้วย หรือธุรกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities: QFAs) ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการช่วยเหลือประชาชนและ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยการปล่อยสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนที่อาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งมีผลต่อความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะเงินกองทุนของ SFIs เนื่องจาก SFIs เป็นสถาบันการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐอาจต้องให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ การเพิ่มทุน และการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SFIs ที่รับฝากเงินจากประชาชนที่จำเป็นต้องมีความเข้มแข็งทางการเงินเพราะหากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบ SFIs อาจตัดสินใจถอนเงินฝากส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องและอาจจะเป็นภาระและความเสี่ยงทางการคลังในที่สุด

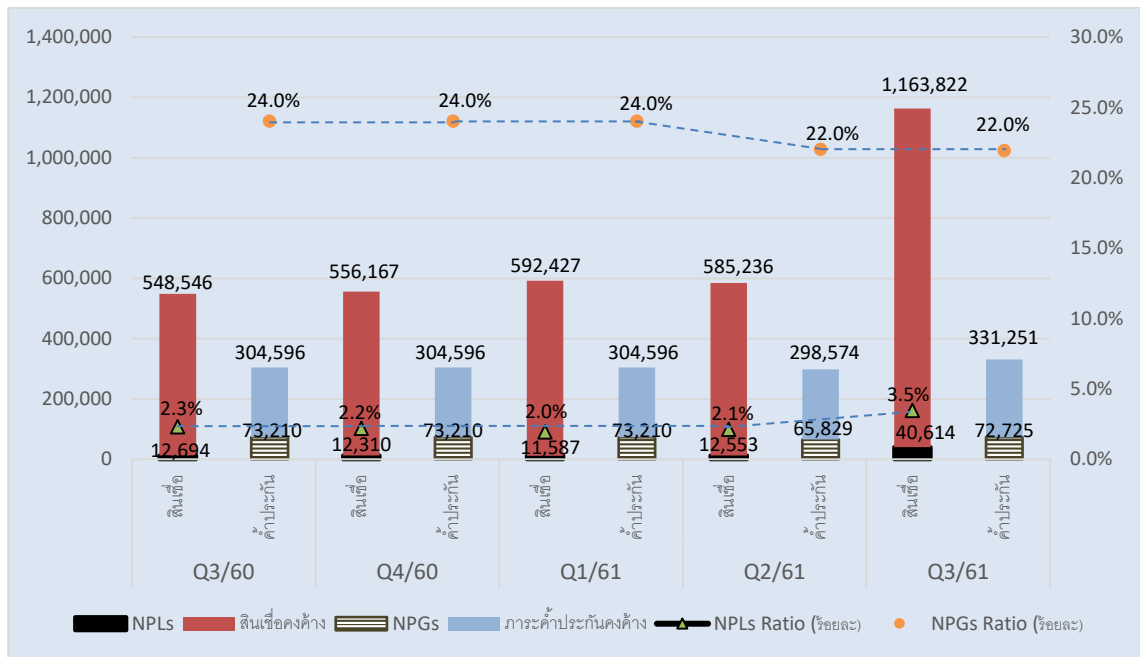
สำหรับการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และภาระหนี้ที่เกิดจากโครงการ นอกจากนั้น เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุนหรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปี เช่น โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพักชำระหนี้ โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้แก่ผู้ประกอบการ SMEs และโครงการ Portfolio Guarantee Scheme เป็นต้น ทั้งนี้ ภาระอุดหนุนการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลให้แก่ SFIs จะเป็นการอุดหนุนเฉพาะการดำเนินงานของส่วนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลเท่านั้น และ SFIs จะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ หลังจากแยกธุรกรรมแล้วจะสามารถทราบถึงผลการดำเนินงานของธุรกรรมทั้งสองประเภทของ SFIs ได้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเอง และสามารถดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐเพื่อฟื้นฟู หรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้

4.2.1 ผลการดำเนินงานและประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ในภาพรวม ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

การดำเนินโครงการนโยบายรัฐผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ หรือเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติให้ได้รับสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มียอดสินเชื่อคงค้างจากโครงการนโยบายรัฐจำนวนทั้งสิ้น 1,163,822 ล้านบาท ขณะที่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ของโครงการนโยบายรัฐมีจำนวนทั้งสิ้น 40,614 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ร้อยละ 3.5

นอกเหนือจากโครงการนโยบายรัฐที่เป็นสินเชื่อแล้ว ยังมีโครงการนโยบายรัฐที่เป็นการค้ำประกันสินเชื่อของ บสย. ให้กับสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยยอดภาระค้ำประกันสินเชื่อคงค้าง ของ บสย. ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 331,251 ล้านบาท เป็นยอดภาระค้ำประกันที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Guarantees : NPGs) จำนวน 72,725 คิดเป็นร้อยละ 22.0 ของยอดภาระค้ำประกันคงค้างของ บสย. ทั้งหมด (แผนภาพที่ 4.2)

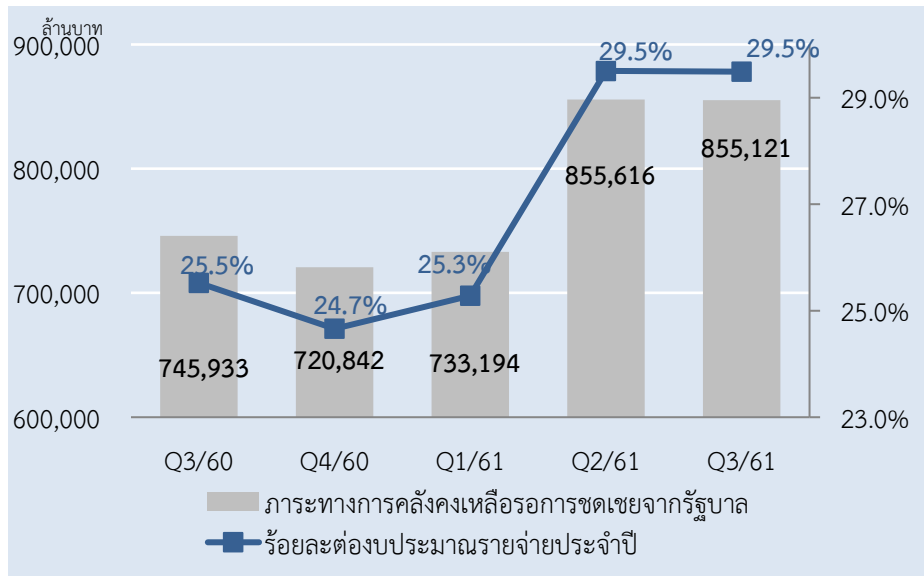
แผนภาพที่ 4.2 ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

ทั้งนี้ ประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 855,121 ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ 29.5 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2561 (2,900,000 ล้านบาท) และหากรวมกับภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ อีก 5,585 ล้านบาท รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังคงเหลือที่จะต้องชดเชยตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งสิ้น คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2561 ยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 พ.ศ. 2561 ที่กำหนดอัตรายอดคงค้างรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แผนภาพที่ 4.3) โดยรายละเอียดภาระทางการคลังเป็นรายสถาบันจะแสดงในส่วนที่ 4.2.2 ต่อไป

แผนภาพที่ 4.3 ประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ภาพรวม



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

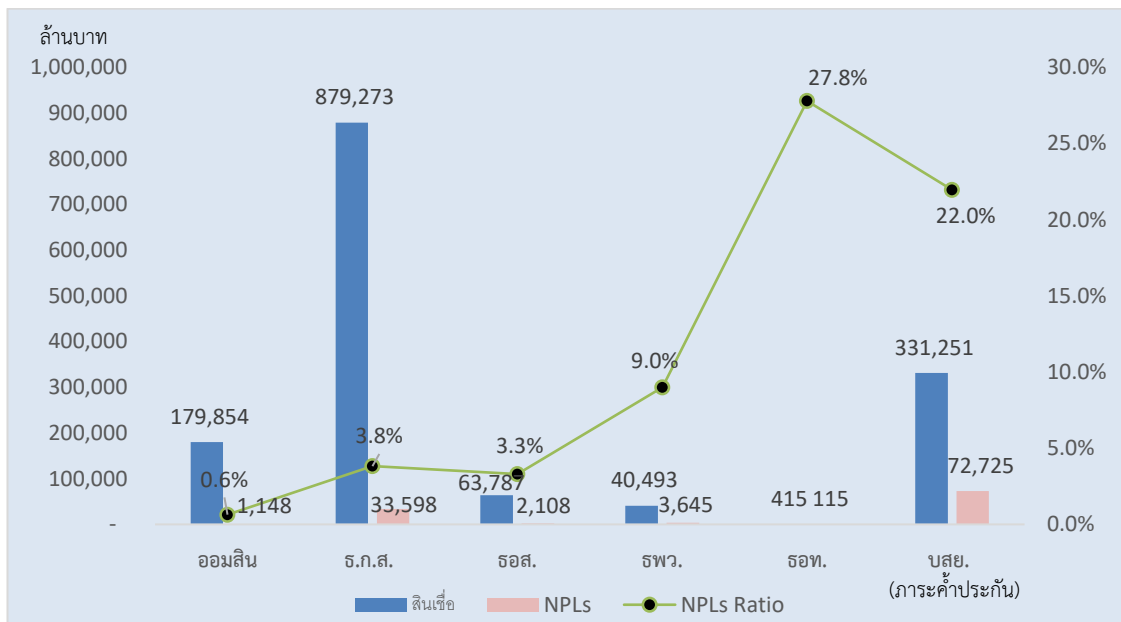
4.2.2 ผลการดำเนินงานและประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 ธ.ก.ส. มียอดสินเชื่อคงค้างสูงที่สุดจำนวน 879,273 ล้านบาท รองลงมาคือ ธนาคารออมสินที่มียอดสินเชื่อคงค้างจำนวน 179,854 ล้านบาท ขณะที่ NPLs ของ ธ.ก.ส. มีมูลค่าสูงที่สุดเท่ากับ 33,598 ล้านบาท โดย NPLs ของ ธ.ก.ส. ส่วนใหญ่มาจากมาตรการลดภาระหนี้เพื่อเพิ่มสภาพคล่องให้เกษตรกรรายย่อยและโครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยของ ธ.ก.ส. จำนวน 30,063 ล้านบาท ในขณะที่ บสย. มียอดภาระค้ำประกันคงค้าง จำนวน 331,251 ล้านบาท และมียอด NPGs จำนวน 72,725 ล้านบาท

หากพิจารณา NPLs (และ NPGs) Ratio พบว่า ธอท. บสย. และ ธพว. มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 27.8 22.0 และ 9.0 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 4.4) เนื่องจาก SFIs ทั้ง 3 แห่งดังกล่าว มีกลุ่มลูกค้าเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ ไม่มีหลักประกัน (หรือมีหลักประกันเพียงบางส่วน) รวมไปถึงผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ บางโครงการของ ธพว. มีเงื่อนไขที่ไม่ต้องตรวจเครดิตบูโรก่อนการปล่อยกู้

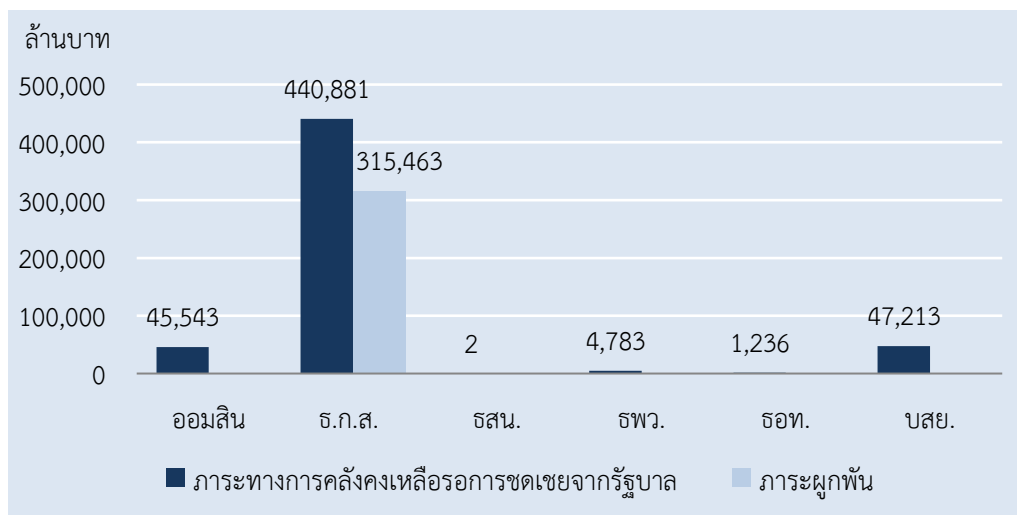
สำหรับประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของ ธ.ก.ส. มีมูลค่ามากที่สุดจำนวน 440,881 ล้านบาท ซึ่งหากรวมภาระผูกพันจากโครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตรจำนวน 315,463 ล้านบาท แล้ว รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังคงเหลือที่ต้องชดเชย ธ.ก.ส. จำนวนทั้งสิ้น 756,344 ล้านบาท รองลงมาคือ บสย. ที่แม้ว่าจะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ค้ำประกันสินเชื่อ แต่การค้ำประกันดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นการค้ำประกันโครงการนโยบายรัฐ ทำให้รัฐบาลมีภาระในการชดเชยภาระทางการคลังเช่นเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ โดยประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของ บสย. มีมูลค่าจำนวน 47,213 ล้านบาท ลำดับที่สามคือธนาคารออมสิน มีภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน 45,543 ล้านบาท (แผนภาพที่ 4.5)

แผนภาพที่ 4.4 ผลการดำเนินงานโครงการนโยบายรัฐงานรายสถาบัน



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

แผนภาพที่ 4.5 ประเมินการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐเป็นรายสถาบัน



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วน NPLs ของ SFIs ในภาพรวม เทียบกับสัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐ พบว่า SFIs ทุกแห่งมีสัดส่วน NPLs ของโครงการนโยบายรัฐมีสัดส่วนต่ำกว่า NPLs ในภาพรวม ยกเว้น ธอท. ที่มีสัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐที่สูงกว่า โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 ธอท. มีสัดส่วน NPLs ในภาพรวมที่ร้อยละ 18.5 ขณะที่สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐอยู่ที่ร้อยละ 27.8 อย่างไรก็ตาม ยอดสินเชื่อคงค้างจากโครงการนโยบายรัฐของ ธอท. ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 อยู่ที่เพียง 415 ล้านบาท ดังนั้น แม้สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐของ ธอท. จะสูงมาก แต่จะไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของ ธอท. มากนัก (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบ NPLs Ratio ในภาพรวมกับโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ในภาพรวม	NPLs Ratio สำหรับ โครงการนโยบายรัฐ
ธนาคารออมสิน	2.1	0.6
ธ.ก.ส.	4.2	3.8
ธอส.	4.2	3.3
ธพว.	21.9	9.0
ธสน.	3.5	0.0
ธอท.	18.5	27.8

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

4.3 หนี้คงค้างของ SFIs

หากพิจารณาหนี้สาธารณะคงค้างของ SFIs (หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน) เปรียบเทียบระหว่างปี 2558 กับ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 พบว่า หนี้สาธารณะคงค้างของ SFIs ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดจาก 531,872 ล้านบาท ในปี 2558 เป็น 367,549 ล้านบาท ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะรวมลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน จากร้อยละ 8.9 คงเหลือร้อยละ 5.4 สอดคล้องกับสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 3.9 เหลือร้อยละ 2.3 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างของ SFIs ต่อ GDP จะลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ควรมีการติดตามการก่อหนี้ของ SFIs อย่างใกล้ชิด เนื่องจากหาก SFIs มีการก่อหนี้และไม่สามารถรับภาระในการชำระหนี้ได้ ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังแบบชัดเจนที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระในอนาคตหากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น (Explicit direct liabilities) (ตารางที่ 4.3)

นอกเหนือจากหนี้สาธารณะแล้ว รัฐบาลยังมีความเสี่ยงทางการคลังโดยนัยที่รัฐบาลอาจต้องชำระหากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น (Implicit contingent liabilities) ในการชำระหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2561 มียอดคงค้างอยู่ที่ 205,632 ล้านบาท รวมไปถึงการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีปัญหา (ทั้งนี้ เฉพาะกรณีของการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินกับธนาคารออมสินถือเป็นภาระทางการคลังแบบชัดเจนที่รัฐบาลต้องชำระหากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น (Explicit contingent liabilities) เนื่องจากมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2589 ได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้รับประกันการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคาร)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ความมั่นคงทางการเงินของ SFIs ในข้อ 4.1 พบว่า สถานะทางการเงินของ SFIs ในภาพรวมยังอยู่ในระดับที่แข็งแกร่ง และยังไม่มีสัญญาณความเสี่ยงต่อภาระทางการคลังของรัฐบาลในการชำระหนี้รวมถึงการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินของ SFIs ที่มีนัยสำคัญ

ตารางที่ 4.3 หนี้คงค้างของ SFIs ปี 2558 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ไตรมาส 3/61
1. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ล้านบาท)	531,872	466,013	392,970	367,549
2. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะคงค้างรวม	8.9%	7.9%	6.2%	5.4%
3. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP	3.9%	3.2%	2.5%	2.3%
4. หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	6,005	5,922	6,371	6,781
5. หนี้สาธารณะคงค้างรวมต่อ GDP	43.7%	40.7%	41.2%	42.0%
6. GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	13,747	14,533	15,453	16,139
7. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน (ล้านบาท)*	N/A	N/A	N/A	205,632

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562 โดย GDP (adjusted) เป็น GDP ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกาศเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561

*หมายเหตุ: หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ และการรวบรวมข้อมูลที่ถูกดัดแปลงตั้งแต่ปี 2561

4.4 การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เนื่องจากนโยบายต่าง ๆ ของ SFIs ถูกออกแบบมาสำหรับเติมเต็มช่องว่างทางการเงินเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก และในการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายของ SFIs มักจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่มักจะมีอัตราค่าบริการผ่อนปรนกว่าอัตราปกติ ดังนั้นเพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้เต็มที่และยังคงมีความมั่นคงทางการเงิน รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนให้ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อพิจารณาการเพิ่มทุนพบว่า รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs แตกต่างกันในแต่ละปี ทั้งนี้จะมีเกณฑ์พิจารณาอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจากผลการดำเนินงานของแต่ละ SFIs รวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ ซึ่งในปีงบประมาณ 2557 มีการอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจำนวนทั้งสิ้น 4,630 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs ภายใต้แผนการฟื้นฟูของ SFIs จำนวน 2 แห่ง คือ ธพว. และ ธอท. และเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานให้แก่ บตท. ในขณะที่ปีงบประมาณ 2558 - 2562 ไม่ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้แก่ SFIs แต่อย่างใด (ในปีงบประมาณ 2562 ธอท. ได้รับเงินเพิ่มทุนจากกองทุนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาผลการดำเนินงานขาดทุน จำนวน 16,079 ล้านบาท) (ตารางที่ 4.4)

งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ SFIs ในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562 เป็นการจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนให้กับ SFIs เพื่อชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลทั้งสิ้น โดยสัดส่วนเงินอุดหนุน SFIs ต่อวงเงินงบประมาณรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วง 4 ปีหลัง โดยในปีงบประมาณ 2561 SFIs ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน 82,594 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่ ธ.ก.ส. จำนวน 72,254 ล้านบาท และจัดสรรให้กับธนาคารออมสิน จำนวน 5,650 ล้านบาท และ บสย. จำนวน 4,476 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 4.5) ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2561 รัฐบาลยังคงมีภาระคงค้างที่ต้องชดเชยให้กับ SFIs จากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐอีกจำนวน 855,121 ล้านบาท ดังกล่าวในข้อ 4.2.1 โดยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 84,463 ล้านบาท

ตารางที่ 4.4 วงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs

สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ธ.ก.ส.	-	-	-	-	-	-
ธอส.	-	-	-	-	-	-
ธพว.	2,000	-	-	-	-	-
ธสน.	-	-	-	-	-	-
ธอท.	2,500	-	-	-	-	_*
บสย.	-	-	-	-	-	-
บตท.	130	-	-	-	-	-
รวม	4,630	-	-	-	-	-

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูล ณ วันที่ 2 มกราคม 2561)

หมายเหตุ: *ในปีงบประมาณ 2562 ธอท. ได้รับเงินเพิ่มทุนจากกองทุนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาผลการดำเนินงานขาดทุน จำนวน 16,079 ล้านบาท (ข้อมูลจากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561)

ตารางที่ 4.5 การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ 2558 - 2562

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	2558	2559	2560	2561	2562
ธ.ก.ส.	84,553	66,835	66,019	72,254	72,373
ธสน.	64	67	60	51	2
ธพว.	550	495	180	163	493
บสย.	1,547	1,559	5,960	4,476	4,889
ธนาคารออมสิน	681	1,393	3,111	5,650	5,931
ธอส.	-	-	-	-	-
ธอท.	8	29	-	-	775
รวม	87,403	70,377	75,330	82,594	84,463
งบประมาณประจำปี	2,575,000	2,776,000	2,923,000	3,050,000	3,000,000
สัดส่วนต้องบ ประมาณประจำปี	3.4	2.6	2.6	2.7	2.8

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ปี 2558 - 2562

กล่าวโดยสรุป การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs แม้ว่าจะช่วยเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนฐานรากและผู้ประกอบการรายย่อย อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ก็นำมาซึ่งภาระและความเสี่ยงทางการคลังในการชดเชยความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง หากลูกหนี้โครงการดังกล่าวเป็น NPLs ก็ยิ่งทำให้ภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลของ SFIs สูงขึ้นตามไปด้วย

4.5 การประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต

ในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต จะใช้แบบจำลองประมาณการทางการเงิน (Financial Projection Model: FPM) ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยธนาคารโลก เพื่อใช้ในการประมาณการงบการเงินของสถาบันการเงิน โดยจะใช้ข้อมูลจากงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจย้อนหลัง 12 ไตรมาส (ตุลาคม 2558 – กันยายน 2561) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลจากงบดุล งบกำไรขาดทุน และการเคลื่อนไหวของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non Performing Loans: NPLs) เพื่อใช้ประมาณการงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจใน 12 ไตรมาสข้างหน้า (ตุลาคม 2561 – กันยายน 2564)

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในอนาคต จะพิจารณาจากประมาณการอัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญโดยใช้แบบจำลอง FPM ซึ่งประกอบด้วย 1) อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) 2) อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกคงค้าง (NPLs Ratio) และ 3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) โดยสามารถสรุปผลการประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในอนาคตได้ดังนี้

จากการพิจารณาประมาณการ D/E Ratio ของ SFIs แต่ละแห่งแล้ว พบว่า SFIs ที่มีค่า D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ได้แก่ ธ.ก.ส. ธอท. และ ธสน. โดยเฉพาะ ธอท. ที่มีค่า D/E Ratio ติดลบอยู่ในระดับสูง เนื่องจากหนี้สินมีแนวโน้มเพิ่มสูง แต่ในกรณีของ ธสน. แม้ D/E Ratio จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่ยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนถึงสถานะทางการเงินที่ยังแข็งแกร่ง ในขณะที่ SFIs ที่มีค่า D/E Ratio มีแนวโน้มลดลง ได้แก่ ธนาคารออมสิน และ ธอส. แสดงให้เห็นถึงสถานะการเงินที่แข็งแกร่งของ SFIs ดังกล่าว (ตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 ประมาณการ D/E Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM

หน่วย: เท่า

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2562	ไตรมาสที่ 3/2563	ไตรมาสที่ 3/2564
ธนาคารออมสิน	11.5	11.1	10.6
ธ.ก.ส.	12.1	12.1	12.2
ธอส.	12.4	11.9	11.5
ธอท.	(23.7)	(30.7)	(37.6)
ธพว.*	N/A	N/A	N/A
ธสน.	4.1	4.5	4.9

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

*หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูลของ ธพว. เนื่องจาก ธพว. อยู่ระหว่างปรับปรุงแบบจำลอง

นอกจากนี้ หากพิจารณาประมาณการ NPLs Ratio ของ SFIs พบว่า SFIs ที่มีแนวโน้ม NPLs Ratio เพิ่มขึ้น ได้แก่ ธนาคารออมสินและ ธสน. แต่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ SFIs ที่มีแนวโน้ม NPLs Ratio ลดลง ได้แก่ ธ.ก.ส. ธอส. และ ธอท. อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อกคงค้างของ ธอท. จะมีแนวโน้มลดลง แต่ยังคงถือว่าอยู่ในระดับสูง จึงควรมีการบริหารจัดการ NPLs ให้มีประสิทธิภาพต่อไป (ตารางที่ 4.7)

ตารางที่ 4.7 ประมาณการ NPLs Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM

หน่วย: ร้อยละ

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2562	ไตรมาสที่ 3/2563	ไตรมาสที่ 3/2564
ธนาคารออมสิน	2.9	3.1	3.3
ธ.ก.ส.	4.2	4.0	4.0
ธอส.	4.0	3.9	3.8
ธอท.	25.7	23.8	23.3
ธพว.*	N/A	N/A	N/A
ธสน.	4.7	5.1	5.3

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

*หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูลของ ธพว. เนื่องจาก ธพว. อยู่ระหว่างปรับปรุงแบบจำลอง

ด้านความเสี่ยงของเงินกองทุน พบว่า SFIs ทุกแห่ง มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ยกเว้น ธสน. ที่ BIS Ratio มีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 4.8) แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง โดย SFIs ทุกแห่งยังสามารถดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดที่ร้อยละ 8.5 ยกเว้น ธอท. ที่ยังมีอัตราส่วนดังกล่าวติดลบ และต่ำกว่าเกณฑ์

ตารางที่ 4.8 ประมาณการ BIS Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM

หน่วย: ร้อยละ

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2562	ไตรมาสที่ 3/2563	ไตรมาสที่ 3/2564
ธนาคารออมสิน	14.3	14.5	14.9
ธ.ก.ส.	13.8	15.9	17.4
ธอส.	14.8	15.1	15.5
ธอท.	(9.2)	(6.9)	(5.6)
ธพว.*	N/A	N/A	N/A
ธสน.	19.3	18.6	17.8

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

*หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูลของ ธพว. เนื่องจาก ธพว. อยู่ระหว่างปรับปรุงแบบจำลอง

เมื่อพิจารณาความแม่นยำของแบบจำลอง FPM ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานจริงของ SFIs กับผลการประมาณการเมื่อไตรมาสที่ 3/2560 แล้ว³⁰ พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วค่า D/E Ratio ที่ประมาณการได้มีความคลาดเคลื่อนจากผลการดำเนินงานจริงร้อยละ 2.1 ในขณะที่ประมาณการ NPLs Ratio มีความคลาดเคลื่อนร้อยละ 25.4 และประมาณการ BIS Ratio มีความคลาดเคลื่อนร้อยละ 14.5 ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงข้อจำกัดของแบบจำลอง FPM ที่ใช้ข้อมูลทางการเงินในอดีตเพื่อมาประมาณการผลการดำเนินงานในอนาคต ซึ่งเมื่อข้อมูลทางการเงินในอดีตมีการเปลี่ยนแปลง ก็จะส่งผลให้ประมาณการผลการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ทั้งนี้ หากนำสัดส่วนเงินกันสำรองต่อ NPLs ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 มาพิจารณาศักยภาพในการรองรับการด้อยคุณภาพของสินเชื่อในอนาคต พบว่า ในภาพรวม SFIs มีเงินกันสำรองอยู่สูงถึง 1.8

³⁰ ไม่รวม ธพว. และ ธอท. เนื่องจาก ธพว. อยู่ระหว่างแก้ไขปรับปรุง FPM ส่วน ธอท. อยู่ระหว่างดำเนินการฟื้นฟูกิจการ ทำให้ประมาณการมีความคลาดเคลื่อนจากผลการดำเนินการจริงสูง

เท่าของจำนวนหนี้เสีย สะท้อนให้เห็นว่า SFIs มีเงินกันสำรองเพื่อรองรับการด้อยคุณภาพลงของสินเชื่อในอนาคตได้อีกมากโดยไม่กระทบต่อเงินกองทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธกส. ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐเป็นจำนวนมาก โดยลูกหนี้ของ ธ.ก.ส. ถือเป็นกลุ่มลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงสูงและอาจเกิดการด้อยคุณภาพลงได้ในอนาคต แต่ ธ.ก.ส. มีสัดส่วนเงินกันสำรองอยู่ในระดับสูงถึง 4.34 เท่าของ NPLs ซึ่งจะทำให้ ธกส. มีความสามารถในการรองรับความเสี่ยงจากด้อยคุณภาพของสินเชื่อในอนาคตได้

ตารางที่ 4.9 สัดส่วนเงินกันสำรองต่อ NPLs (เท่า)

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2561
ธนาคารออมสิน	1.3
ธ.ก.ส.	4.3
ธอส.	1.6
ธอท.	0.7
ธพว.	0.5
ธสน.	2.4
รวม	1.8

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยความเสี่ยงด้านเกณฑ์การกำกับดูแล กล่าวคือ มาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่หรือที่เรียกว่า IFRS 9 ซึ่งจะถูกนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชี IAS 39 โดยมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงินเพื่อให้สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริงของธุรกิจมากขึ้น ทำให้ SFIs มีภาระต้องกันเงินสำรอง รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการพัฒนาบุคลากร ระบบงาน และฐานข้อมูลเพื่อรองรับการปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชี IFRS 9 เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้กำไรของ SFIs ลดลง และอาจส่งผลให้เงินกองทุนและรายได้นำส่งคลังของ SFIs ลดลงตามไปด้วย

มาตรฐานบัญชี IFRS9 จะมีผลบังคับใช้กับธนาคารพาณิชย์ตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค. 63 และอยู่ระหว่างการพิจารณาระยะเวลาการบังคับใช้กับ SFIs องค์กรใด ๆ ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2561 SFIs ที่มีการเตรียมความพร้อมด้านเงินกันสำรองเพื่อรองรับมาตรฐาน IFRS 9 แล้ว ได้แก่ ธอส. และ ธสน. ซึ่งมีสัดส่วนเงินกันสำรองต่อ NPLs อยู่ที่ 1.6 และ 2.4 ตามลำดับ ซึ่งทยอยเพิ่มขึ้นจากเดิมในปี 2557 ซึ่งอยู่ที่เพียง 1.0 และ 1.1 เท่าตามลำดับ ในขณะที่ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอท. และ ธพว. ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากมาตรฐานบัญชี IFRS9 มีผลบังคับใช้กับ SFIs ทั้ง 4 แห่งดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมเงินกันสำรองเพิ่มขึ้นและอาจส่งผลให้เงินกองทุนลดลงได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธอท. และ ธพว. ที่ ณ สิ้นไตรมาส 3/2560 มีจำนวนเงินกันสำรองอยู่ต่ำกว่าจำนวน NPLs

นอกจากนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เม.ย. 2562 เป็นต้นไป ธนาคารแห่งประเทศไทยได้บังคับใช้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยใหม่ โดยมีการบังคับการวางเงินดาวน์สำหรับการซื้อบ้านสัญญาที่ 2 ขึ้นไป ซึ่งเกณฑ์การกำกับดูแลฉบับใหม่ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภัยของการปล่อยสินเชื่อบ้านหกดาวน์และอาจส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อบ้านได้ แต่ในระยะยาวเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงเชิงระบบที่เกิดจากภาคอสังหาริมทรัพย์ได้ ทั้งนี้ SFIs ที่อาจได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้เกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ ธนาคารออมสินและ ธอส. ทั้งนี้ ความเสี่ยงด้านเกณฑ์การกำกับดูแลในสองประเด็นดังกล่าวข้างต้นอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานในระยะสั้นจากเกณฑ์

การกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้น อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การกำกับดูแลทั้งสองจะส่งผลกระทบต่อเชิงบวกในการช่วยลดความเสี่ยงเชิงระบบและสะท้อนออกมาในฐานะการเงินที่มั่นคงขึ้นในระยะยาวต่อไป

4.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตารางที่ 4.10 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของภาระ ทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent Liability) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2561 จำนวน 82,594 ล้านบาท - ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชย จำนวน 855,121 ล้านบาท (ณ สิ้น ก.ย. 2561)	- หนี้คงค้างของ SFIs* ที่รัฐบาลค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ จำนวน 52,086 ล้านบาท** (ณ สิ้น ก.ย. 2561) - การชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินกับธนาคารออมสินซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินฝาก
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ) จำนวน 205,632 ล้านบาท (ณ สิ้น ก.ย. 2561) - การชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินกับ SFIs นอกเหนือจากธนาคารออมสิน - การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของ SFIs ที่ประสบความล้มเหลวจนกระทบต่อฐานะทางการเงิน

หมายเหตุ: * SFIs ตาม สศค. ประกอบด้วย (1) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (2) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและย่อมแห่งประเทศไทย (3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (4) ธนาคารออมสิน (5) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (6) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (7) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และ (8) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (ไม่มีหนี้เงินกู้)

**ไม่รวมหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันให้กับโครงการรับจำนำข้าว จำนวน 315,463 ล้านบาท ซึ่งได้รวมไว้ในภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชยแล้ว

4.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ SFIs ดังนี้

- 1) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดลำดับชั้นหนี้และการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง
- 2) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล เช่น การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel III และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IFRS 9 เป็นต้น
- 3) หาแนวทางในการใช้สินทรัพย์จากการเพิ่มทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว

4) SFIs แต่ละแห่งควรดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และวัฏจักรทางเศรษฐกิจ

5) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของ SFIs แต่ละแห่งที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของกระทรวงการคลัง รวมทั้งสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของ SFIs ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของ SFIs แต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน นอกจากนี้ ให้ SFIs จัดทำแผนการชำระหนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนการกู้เงินที่จะเป็นภาระต่อเงินงบประมาณของประเทศโดยรวม และเป็นเครื่องมือในการจำกัดความเสี่ยงของ SFIs จากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

6) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา SFIs ควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งความรู้ในการประกอบอาชีพ และการให้ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรการเงินอื่น ๆ ในชุมชน เช่น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถบริหารจัดการการผลิต บริหารต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตภาพการผลิตใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเหมาะสม และลดการก่อหนี้ในระบบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและผู้ประกอบการให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในระยะยาว ช่วยยกระดับรายได้ และลดภาระงบประมาณในการดำเนินนโยบายรัฐบาลที่เป็นการอุดหนุนระยะสั้นและก่อให้เกิดการพัฒนาผลผลิตภาพการผลิตในระยะยาว

7) SFIs ควรมีกระบวนการกำกับติดตามปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้กลับมาเป็นหนี้ NPLs อีกครั้ง

8) เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของ SFIs ในการดำเนินงานตามโครงการนโยบายรัฐ และเป็นไปตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการ รวมทั้งความเสียหายจากการดำเนินงานตามโครงการนโยบายรัฐให้แก่ SFIs ในโอกาสแรกที่กระทำได้

บทที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ความเสี่ยงด้านรายได้และรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และการดำเนินงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ ปัจจุบัน อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น 7,852³¹ แห่ง ประกอบด้วย (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง (2) เทศบาล จำนวน 2,441 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,333 แห่ง และ (4) อปท. รูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง

ทั้งนี้ เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ (Area) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบายนโยบายของ อปท. ที่มีการเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ อปท. มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น และสามารถพึ่งพาตนเองได้ รวมทั้งสนับสนุนให้ อปท. พิจารณานำเงินสะสมมาใช้สมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินโครงการลงทุนในท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2561 อปท. มีรายได้รวมทั้งสิ้น 720,822 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.4 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 31,700 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6³²

5.1.1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. ตามเอกสารงบประมาณ

โครงสร้างรายได้ของ อปท. ตามเอกสารงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และ (2) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 27.4 เป็นร้อยละ 27.8 ร้อยละ 28.2 ร้อยละ 29.3 และร้อยละ 29.4 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 ถึงปีงบประมาณ 2561 ตามลำดับ โดยรายได้ทั้งสองประเภทในปีงบประมาณ 2561 เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ซึ่งเป็นไปตามประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น และยังเข้าใกล้กับเป้าหมายในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ คิดเป็นร้อยละ 64.1 และ 63.4 ของรายได้รวมของ อปท. ในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ อปท. พบว่า เพิ่มขึ้นจากจำนวน 247,322 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็นจำนวน 263,922 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 คิดเป็นร้อยละ 35.9 และ 36.6 ของรายได้รวมของ อปท. ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. ในปีงบประมาณ 2557 – 2561 (ตารางที่ 5.1) พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 – 2559

³¹ ที่มา: กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560

³² ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้นทุกปี และจัดสรรเงินอุดหนุนลดลงในปีงบประมาณ 2560 อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 16,600 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.7

ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) อยู่ระหว่างพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยรายได้ของ อบท. เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ อบท. ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นเพิ่มขึ้น สำหรับโครงสร้างรายได้ตามเอกสารงบประมาณในปีงบประมาณ 2561 ในส่วนที่เป็นรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ได้มีการรวมประมาณการรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว

ตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 - 2561 ตามเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2557	2558	2559	2560	2561
1. รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	369,125	388,680	397,940	441,800	456,900
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	59.3	60.1	60.6	64.1	63.4
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	9.8	5.3	2.4	11.0	3.4
2. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	253,500	257,664	258,299	247,322	263,922
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	40.7	39.9	39.4	35.9	36.6
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	7.2	1.6	0.2	(4.2)	6.7
3. รายได้รวมของ อบท. (3)=(1)+(2)	622,625	646,344	656,239	689,122	720,822
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	8.7	3.8	1.5	5.0	4.6
4. รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,275,000	2,325,000	2,330,000	2,343,000	2,450,000
5. สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ) (5)=(3)/(4)	27.4	27.8	28.2	29.3	29.4

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - 2561

ในการพิจารณารายได้ที่เพิ่มขึ้นของ อบท. ว่า เกิดจากแหล่งรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองหรือเป็นแหล่งรายได้จากรัฐบาล จะทำให้ทราบถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบท. และความเสี่ยงทางการคลังจาก อบท. ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ดังนั้น ในการประเมินความเสี่ยงจึงพิจารณาโครงสร้างรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับรายได้ของ อบท. ที่รัฐบาลจัดสรรให้อีก 3 ส่วน กล่าวคือ (1) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้³³ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ภาษีสุราและเบียร์ตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พ.ศ. 2527 ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

³³ รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ คือ รายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บให้แทน เช่น การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่เพิ่มเติมจากอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยให้ อบท. จัดเก็บเพิ่ม 1 ใน 9 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร (มาตรา 12 ทวิ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ (2) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้³⁴ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น และ (3) รายได้จากเงินอุดหนุน

5.1.2 โครงสร้างรายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งที่มา

โครงสร้างรายได้ของ อบท. ซึ่งเมื่อพิจารณารายได้ของ อบท. โดยจำแนกตามแหล่งที่มาพบว่า รายได้รวมของ อบท. เพิ่มขึ้นจาก 603,112 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 เป็น 659,919 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 คิดเป็นร้อยละ 9.4 โดยมีสัดส่วนรายได้ประเภทต่าง ๆ ต่อรายได้รวม ดังนี้ (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 38.5 (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ร้อยละ 31.0 (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ร้อยละ 19.7 และ (4) รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง มีสัดส่วนน้อยที่สุดร้อยละ 10.8 (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 รายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2557	2558	2559	2560	2561
1. รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง	52,490	56,701	58,116	62,034	71,299
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	9.8	9.6	10.0	10.3	10.8
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	8.6	8.0	2.5	6.7	14.9
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	162,887	176,140	176,636	196,046	204,734
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	30.4	29.8	30.3	32.5	31.0
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	-1.1	8.1	0.3	11.0	4.4
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	96,131	98,680	102,368	106,287	130,094
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	17.9	16.7	17.5	17.6	19.7
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	-5.0	2.7	3.7	3.8	22.4
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	224,238	259,788	246,746	238,744	253,792
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	41.9	43.9	42.3	39.6	38.5
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	1.4	15.9	-5.0	-3.2	6.3
5. รวมรายได้ของ อบท. (5)=	535,746	591,309	583,866	603,112	659,919
(1)+(2)+(3)+(4)					
เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	0.1	10.4	-1.3	3.3	9.4

ที่มา: คู่มือข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2560 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
รวบรวมโดย: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

³⁴ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ คือ รายได้ของรัฐบาลแต่มีการมอบบางส่วนที่จัดเก็บได้ให้แก่ท้องถิ่นนั้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้ (มาตรา 62 พระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดสรรให้แก่ อบท. (มาตรา 63 พระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด) เป็นต้น

สำหรับในส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่ อบท. พบว่า มีสัดส่วนต่อรายได้รวมค่อนข้างสูง (ค่าเฉลี่ยรวมของรายได้ทั้งสองประเภทระหว่างปี 2557 – 2561 อยู่ที่ร้อยละ 48.7) โดยเมื่อเทียบกับรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ซึ่งมีสัดส่วนน้อยกว่ามาก (ค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2557 – 2561 อยู่ที่ร้อยละ 10.9) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังของ อบท. หากยังคงพึ่งพารายได้ในส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นหลัก เพราะหากรัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ อาจส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารงานของ อบท. อย่างไรก็ตาม การพิจารณารายได้ของ อบท. เพื่อประเมินภาระทางการคลังของรัฐบาล นอกจากจะพิจารณาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนแล้ว จะต้องพิจารณาจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองด้วย เนื่องจากหาก อบท. ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลจะมีภาระในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นในที่สุด

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างรายได้ของ อบท. ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ยังคงพึ่งพารายได้จากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ในขณะที่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 10 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาล ซึ่ง อบท. ยังคงไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเฉพาะ อบท. ที่มีขนาดเล็ก และขาดการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง การบริหารจัดการทรัพย์สิน การขยายฐานภาษี และเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนรวมทั้งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

5.1.3 โครงสร้างรายจ่ายของ อบท.

สำหรับด้านรายจ่าย เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่ของ อบท. เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ซึ่งกำหนดให้ อบท. มีอำนาจในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามกรอบอำนาจหน้าที่และแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยแหล่งที่มาของรายได้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมาจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณร้อยละ 19³⁵ ของเงินอุดหนุนรวม (นอกเหนือจากนั้นเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ อบท. ต้องจ่ายตามโครงการที่รัฐบาลกำหนด และเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องจ่ายตามวัตถุประสงค์ เช่น เบี้ยยังชีพคนชราและคนพิการ เป็นต้น) ประกอบกับรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปที่ อบท. แต่ละแห่งจะได้รับเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ก.ถ. กำหนดในแต่ละปี และสถานะเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลต่อรายได้ของ อบท. ดังนั้น การวางแผนด้านรายจ่ายของ อบท. จะต้องดำเนินการโดยรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงจากปัจจัยความไม่แน่นอนด้านรายได้ของ อบท. ประกอบการวางแผนด้วย

จากการพิจารณาทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ทำให้ทราบถึงฐานะการคลังของ อบท. โดยพบว่าฐานะการคลังของ อบท. ยังคงพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ยังคงมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้รวมทั้งหมด ดังนั้น อบท. จึงควรเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองให้มากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้แก่ อบท. และลดความเสี่ยงทางการคลังจากการที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติม ให้แก่ อบท.

³⁵ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อน อบท. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้งสิ้น 267,782 ล้านบาท แบ่งเป็น 1) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ อบท. ต้องจ่ายตามโครงการที่รัฐบาลกำหนดและเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องจ่ายตามวัตถุประสงค์จำนวน 216,836 ล้านบาท และ 2) เงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 50,946 ล้านบาท

5.2 ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท.

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลรายได้ รายจ่ายและดุลการคลังของ อบท. ในภาพรวม ดังนั้น ในการรวบรวมข้อมูลรายได้และรายจ่ายของ อบท. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ขอความร่วมมือไปยัง อบท. (7,852 แห่ง)³⁶ และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องมายัง สศค. ซึ่งได้นำมาใช้จัดทำข้อมูลฐานะการคลัง อบท. และประกอบการพิจารณาความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท. ในภาพรวม

เมื่อพิจารณาข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 - 2561 สำหรับด้านรายได้ พบว่า มีรายได้เพิ่มขึ้น ตั้งแต่ปี 2557 - 2558 แต่ลดลงเล็กน้อยในปีงบประมาณ 2559 และกลับมาเพิ่มขึ้นอีกในปี 2560 - 2561 โดยปีงบประมาณ 2561 อบท. มีรายได้ทั้งสิ้น 659,919 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนในอัตราร้อยละ 9.4 โดยสาเหตุสำคัญเป็นผลจากรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้เพิ่มขึ้น สำหรับด้านรายจ่าย พบว่า มีจำนวนเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2557 - 2559 แต่ลดลงในปีงบประมาณ 2560 โดยปีงบประมาณ 2561 มีรายจ่าย 570,681 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนในอัตราร้อยละ 0.8 และเมื่อพิจารณาฐานะการคลังของ อบท. จากดุลการคลัง พบว่า อบท. มีฐานะการคลังเกินดุลมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางการคลังของ อบท. โดยในปีงบประมาณ 2561 พบว่า อบท. มีดุลการคลังเกินดุลจำนวน 89,238 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนในอัตราร้อยละ 141.2 (ตารางที่ 5.3)

ตารางที่ 5.3 ฐานะการคลังของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 - 2561

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560	2561
1. รายได้รวมของ อบท.	535,746	591,309	583,866	603,112	659,919
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	0.1	10.4	(1.3)	3.3	9.4
2. ประมาณการรายจ่ายรวมของ อบท.^{1/}	548,508	579,594	587,192	566,121	570,681
- การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	3.9	5.7	1.3	(3.6)	0.8
3. ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท.^{2/}	(12,762)	11,715	(3,326)	50,965	89,238
- การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	(192)	n/a	(128.4)	n/a	141.2

หมายเหตุ: ^{1/} การประมาณการรายจ่ายรวมของ อบท. คำนวณจากรายได้รวมของ อบท. หักด้วยประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท.

^{2/} การประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. คำนวณจากเงินฝากคลัง อบท. ในกระทรวงการคลังจากกรมบัญชีกลาง และการเปลี่ยนแปลงของสิทธิเรียกร้องสุทธิของ อบท. (Net Claims on Local Government) ซึ่งประกอบด้วย สิทธิเรียกร้องเงินฝากและหนี้สินของ อบท. ที่อยู่ในระบบธนาคาร ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. ในที่นี้แสดงถึงดุลการคลังในงบประมาณรวมกับดุลการคลังนอกงบประมาณ เนื่องจากรวมผลของการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมและเงินกู้ที่อยู่ในระบบธนาคาร)

ที่มา: (1) ข้อมูลรายได้เป็นข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ข้อมูลดุลการคลังเป็นข้อมูลจากรายงานฐานะการคลังของ อบท.

ปีงบประมาณ 2557 - 2561 จากส่วนระบบสถิติการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
รวบรวมโดย: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 11 มกราคม 2562

³⁶ อบท. ที่ให้ความร่วมมือในการส่งข้อมูลรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 21 ของจำนวน อบท. ทั้งหมด

เมื่อพิจารณาภาพรวมในส่วนของเงินอุดหนุนรวมของ อบท. พบว่า อบท. ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ 2557 – 2559 แต่ลดลงในปีงบประมาณ 2560 และเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2561 ทั้งนี้ เงินอุดหนุน ส่วนใหญ่ที่ อบท. ได้รับการจัดสรรเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาล เช่น เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพคนพิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น ซึ่งพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 116,824 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็น 129,609 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ ^{2/}	2557	2558	2559	2560	2561
1. เงินอุดหนุนรวม (2+3)	253,500	257,664	258,299	246,092	263,922
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	7.2	1.6	0.2	(4.7)	7.2
2. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคม ^{1/}	116,824	119,296	124,503	128,303	129,609
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	9.2	2.1	4.4	3.1	1.0
3. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงานอื่น ๆ	136,676	138,368	133,796	117,789	134,313
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	5.5	1.2	(3.3)	(12.0)	14.0

หมายเหตุ: ^{1/}เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ค่าตอบแทนอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ค่าใช้จ่ายเรียนฟรี 15 ปี ค่าอาหารกลางวัน และค่าอาหารเสริม (นม) ซึ่งรวมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาด้วย

^{2/}เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2561

อย่างไรก็ตาม การเกินดุลการคลังของ อบท. แม้ว่าจะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของ อบท. แต่รายได้ส่วนใหญ่ของ อบท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบงบประมาณขาดดุล และอาจจะต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น โดยที่รัฐบาลบริหารการคลังภาครัฐโดยไม่ทราบถึงฐานะการคลังที่แท้จริงของ อบท. และขาดรายละเอียดของ ข้อมูลรายจ่าย หนี้สิน และเงินสะสมของ อบท. ที่ชัดเจน ครอบคลุม และเป็นปัจจุบัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าว อาจจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังให้แก่รัฐบาลในท้ายที่สุด

5.3 ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อบท.

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการขอกู้เงินของ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม สำหรับ อบต. ยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้สามารถก่อหนี้ได้นอกจากนี้ การกู้เงินของ อบจ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การกู้เงินของเทศบาลต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการกู้เงินของเมืองพัทยาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติ โดยการขอกู้เงินข้างต้น จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อน (ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลั่นรองการกู้เงินของจังหวัด)³⁷ โดยโครงการที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นโครงการตามอำนาจ

³⁷ กรณีที่กรอบวงเงินกู้ไม่เกินจำนวน 50 ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา สามารถดำเนินการกู้เงินได้

หน้าที่ของ อบท. และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการอนุมัติการกู้เงินต้องพิจารณาถึงความสามารถทางด้านการคลังของ อบท. ได้แก่ ข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปี ยอดหนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้เงินกู้ที่จะก่อขึ้นใหม่รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อการพัฒนา การกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน 10 ปี และ อบท. ที่จะขอกู้เงินควรมีเงินทุนสำรองสะสมที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เช่น กรณีเกิดเหตุสาธารณภัย การจ่ายเงินเดือน เป็นต้น

สำหรับกรุงเทพมหานครที่เป็น อบท. ในรูปแบบพิเศษ สามารถกู้เงินจากในประเทศ ต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเมื่อพิจารณาย้อนหลังในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา พบว่า ยอดคงค้างเงินกู้จากต่างประเทศของกรุงเทพมหานครมีจำนวนลดลงมาโดยตลอด โดยลดลงจาก 240 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็น 160 และ 80 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 ตามลำดับ โดยปัจจุบันไม่มียอดคงค้างเงินกู้จากต่างประเทศ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) มาตรา 67 กำหนดว่า การก่อหนี้ของ อบท. ให้เป็นไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง อบท. ทั้งนี้ การกู้เงินของ อบท. ที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศหรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ และการรายงานการกู้เงินและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างของหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติในมาตรา 60 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อบท. ต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อบท. พ.ศ. 2561 ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การกู้เงินของ อบท. ต้องกระทำโดยความรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความยั่งยืนทางการคลัง รวมถึงมีการติดตามประเมินผล การรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ และการเปิดเผยต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อบท. กู้เงินได้เฉพาะเพื่อ 1) การดำเนินโครงการลงทุน ซึ่งการกู้เงินนี้ไม่ก่อให้เกิดภาระชำระหนี้เกินกว่าร้อยละสิบต่อรายได้เฉลี่ย โดยรายได้เฉลี่ยคำนวณจากประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณท้องถิ่นในปีที่กู้เงิน และรายได้ย้อนหลังสองปี ทั้งนี้ หาก อบท. มีภาระชำระหนี้เกินกว่าอัตราร้อยละที่กล่าวมา อบท. จะกู้เงินได้ก็ต่อเมื่อ อบท. มีความสามารถในการชำระหนี้โดยไม่กระทบต่อรายจ่ายประจำ 2) การปรับโครงสร้างหนี้ที่เป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินต้นที่ค้างชำระ และ 3) ทุนหมุนเวียนในการดำเนินกิจการสถานธนาถนาบาล ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้ การกู้เงินของ อบท. ไม่มีผลผูกพันให้ผู้กู้มีสิทธิบังคับชำระหนี้จากรัฐบาล และห้ามมิให้มีข้อกำหนดในสัญญา หรือพันธบัตรในเรื่องการผิดนัดชำระหนี้ของ อบท. ที่ให้ถือว่ารัฐบาลผิดนัดชำระหนี้

สำหรับการพิจารณาข้อมูลยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. จะพิจารณาจากแหล่งเงินกู้ยืมทั้งหมด 6 แหล่ง ซึ่งประกอบด้วย (1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (2) ธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (3) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) (4) เงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) (5) เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.) และ (6) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.) พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561 อบท. ได้มีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ และ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 พบว่า ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. สูงสุด ได้แก่ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลจำนวน 10,831 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จำนวน 8,736 ล้านบาท และธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 6,310 ล้านบาท โดยยอดเงินคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีจำนวนลดลงมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 (ตารางที่ 5.5)

ตารางที่ 5.5 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2561

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท.			
	2558	2559	2560	2561
1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ^{1/}	10,644	10,017	9,519	8,736
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(14.8)	(5.9)	(5.0)	(8.2)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	30.9	30.2	30.3	29.9
2. ธนาคารพาณิชย์^{2/}	9,426	8,323	7,585	6,310
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(10.6)	(11.7)	(8.9)	(16.8)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	27.3	25.1	24.1	21.6
3. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	11,199	11,516	11,364	10,831
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	8.5	2.8	(1.3)	(4.7)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	32.5	34.8	36.2	37.0
4. เงินทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด	1,765	2,347	2,350	2,332
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(21.6)	33.0	0.1	(0.8)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	5.1	7.1	7.5	8.0
5. เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.)	1,166	685	391	852
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(26.1)	(41.3)	(42.9)	117.9
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	3.4	2.1	1.2	2.9
6. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)	291	240	213	202
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(14.9)	(17.5)	(11.3)	(5.2)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	0.8	0.7	0.7	0.7
รวม	34,491	33,128	31,422	29,263
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	5.9	(4.0)	(5.1)	(6.9)
- สัดส่วนรวม (ร้อยละ)	100	100	100	100

หมายเหตุ: ^{1/} แหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

^{2/} ธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย (จำกัด) มหาชน

ที่มา: สถานะหนี้เงินกู้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งรวบรวมจากธนาคารแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2561)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงด้านการก่อหนี้จำแนกตามประเภทของ อปท. พบว่ามีความเสี่ยงจากข้อจำกัดในการวิเคราะห์การก่อหนี้ เนื่องจากยังขาดข้อมูลประเภทของ อปท. ที่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และ กพม. ซึ่งหาก อปท. ขนาดเล็กมีการก่อหนี้มาก ในขณะเดียวกันรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ อปท. อาจจะต้องนำเงินรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้มาชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 76 กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบภายใน 60 วันนับแต่

วันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่ง อบท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานสถานะหนี้ให้กระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ การรายงานสถานะหนี้ดังกล่าว จะทำให้เห็นความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อบท. ได้ชัดเจนและถูกต้องมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อบท. ที่มีความเข้มงวดรัดกุม ทำให้ อบท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็น อบท. ที่มีฐานะการเงินมั่นคงเพียงพอที่จะก่อหนี้และชำระหนี้ได้เอง ส่งผลให้ความเสี่ยงที่ อบท. จะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่ อบท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน แต่ความเสี่ยงจากการก่อหนี้ในประเด็นประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินและอื่น ๆ ยังคงมีอยู่ เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วแต่มีปัญหาและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง อบท. ยังคงมีรายจ่ายชำระหนี้ และบำรุงรักษา ทำให้การกู้เงินของ อบท. ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีที่ อบท. ไม่มีรายงานการติดตามผลการใช้จ่ายจากเงินกู้หลังจากที่ได้รับอนุมัติ จึงทำให้ขาดข้อมูลว่า อบท. ได้ใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุมัติไว้หรือไม่

นอกจากความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานและการก่อหนี้ของ อบท. แล้ว ยังมีปัญหาความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ซึ่ง อบท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดส่งข้อมูลการก่อหนี้ให้แก่กระทรวงการคลังตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้ข้อมูลการก่อหนี้ของ อบท. มีความครบถ้วนและถูกต้องมากขึ้น และเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากการก่อหนี้ของ อบท. ต่อไป

5.4 เงินสะสมของ อบท.

เงินสะสมของ อบท. หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งการจัดสรรเงินดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ทุนสำรองเงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 25 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี และ (2) เงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 75 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ อบจ. นำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 25 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้เทศบาลนำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 25 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี) เพื่อเป็นการส่งเสริมการออม และช่วยเหลือ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยาให้มีโอกาสกู้เงินไปทะนุบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ในขณะที่ อบต. ไม่มีการนำส่งเงินสะสมเข้ากองทุนใด ๆ เนื่องจากไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้ อบต. ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุน อย่างไรก็ตาม เงินสะสมส่วนที่เหลือของ อบท. หลังจากหักเงินนำส่งเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการ อบจ. หรือเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลแล้ว อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้ เช่น การยืมเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลาทก่อนหาก อบท. จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานในช่วง 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ หรือได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลล่าช้า และ อบท. สามารถจ่ายขาดเงินสะสมได้ หากเพื่อเป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เป็นต้น³⁸ (ตารางที่ 5.6)

³⁸ ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อบท. พ.ศ. 2547

ตารางที่ 5.6 เงินสะสมของ อบท.

เงินสะสม	สัดส่วนเงินสะสม (หน่วย: ร้อยละ)
ทุนสำรองเงินสะสม	ร้อยละ 25 ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินสะสม	ร้อยละ 75 ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	ร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี
อบต. ไม่ต้องส่งเงินสะสม	-

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำหรับเงินสะสมของ อบท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2561 พบว่า อบท. มีเงินสะสมคงเหลือที่สามารถใช้จ่ายได้อยู่ที่จำนวน 209,503 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นของ อบจ. จำนวน 32,481 ล้านบาท เทศบาลจำนวน 92,780 ล้านบาท และ อบต. จำนวน 84,242 ล้านบาท (ตารางที่ 5.7)

ตารางที่ 5.7 ข้อมูลเงินสะสมของ อบท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2561

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท อบท.	เงินสะสม	เงินสะสมที่มีภาระผูกพัน	เงินสะสมที่สามารถใช้ได้
1. อบจ.	45,570	13,089	32,481
2. เทศบาล	146,663	53,883	92,780
- เทศบาลนคร	28,045	7,487	20,558
- เทศบาลเมือง	37,509	15,430	22,078
- เทศบาลตำบล	81,109	30,966	50,144
3. อบต.	101,126	16,885	84,242
รวมทั้งหมด	293,360	83,857	209,503

หมายเหตุ: เงินสะสมที่มีภาระผูกพัน หมายถึง หักในโรงพิมพ์ เงินฝาก ก.ส.อ. เงินฝาก ก.ส.ท. เงินทุนส่งเสริมอาชีพ ลูกหนี้ค้าภาชี ลูกหนี้รายได้อื่น ๆ เงินกู้ และรายการที่ก่อหนี้ผูกพันไว้ยังไม่ได้เบิกจ่าย

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 4 มีนาคม 2562

อย่างไรก็ตาม หากเงินสะสมของ อบท. น้อยเกินไป อาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อบท. มากเกินไป อาจเกิดจากการประมาณการรายได้ต่ำกว่าที่ได้รับจริง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล) อาจส่งผลให้มีการเกินดุลทางการคลัง ทำให้เงินสะสมเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หาก อบท. สามารถนำเงินสะสมดังกล่าวมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว การที่ อบท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นด้วยตัวเองย่อมเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ด้วย

นอกจากนี้ ในการประชุมพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2563 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2562 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังศึกษาแนวทางการรักษาเงินสะสมในปริมาณที่เหมาะสมของ อบท. จากนั้นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากพบว่า ในแต่ละปี อบท. มีปัญหา

การเบิกจ่ายต่ำกว่าแผนการเบิกจ่าย ไม่สามารถใช้จ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่งผลให้เงินสะสมของ อบท. มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

5.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ อบท.

ตารางที่ 5.8 Fiscal Risk Matrix ของ อบท.

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 130,094 ล้านบาท* - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 253,792 ล้านบาท**	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจาก ที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- ภาระหนี้ของ อบท. ในกรณีที่ อบท. ไม่มีความสามารถที่จะ ชำระหนี้ได้ เช่น เกิดวิกฤต เศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ เป็นต้น จะทำให้ อบท. ขาดสภาพคล่องในการที่จะนำเงิน ไปพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันและ อาจจำเป็นต้องนำเงินสะสมหรือ ทุนสำรองมาใช้

ที่มา: * รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ จากตารางที่ 5.2 รายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2561

** รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล จากตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 - 2561 ตามเอกสารงบประมาณ
รวบรวมโดย: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง ส่วนนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ อบท. สรุปได้ดังนี้

5.6.1 การผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก
ในการจัดทำฐานข้อมูลทางการคลังทั้งในส่วนของเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (เงินสะสม) ของ อบท.
เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อบท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ทั้งนี้ ควรมีการเผยแพร่ฐานข้อมูลดังกล่าวให้กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ
ของ อบท. เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 เป็นต้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนนโยบายการคลังในภาพรวม และเพื่อสนับสนุนให้ อบท. มีการบริหาร
ทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับศักยภาพทางการคลังของ อบท. มากขึ้น

5.6.2 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรผลักดันและพัฒนาให้ อบท. ทั้งหมดต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินการคลังในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Electronic Local Administrative Accounting System : e-LAAS) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ โดยต้องพัฒนาปรับปรุงระบบ e-LAAS ให้ใช้งานได้สะดวก ไม่ซ้ำซ้อน และลดระยะเวลาในการทำงานของ อบท. นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลของ อบท. ระหว่างระบบ e-LAAS กับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบ Government Fiscal Management System : GFMIS ของกรมบัญชีกลางรูปแบบใหม่ (New GFMIS) ที่คาดว่าจะเริ่มใช้ในปีงบประมาณ 2564 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน และเป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.6.3 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานหลักในการประชาสัมพันธ์ให้ อบท. รับทราบการปฏิบัติภายใต้บทบัญญัติมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ที่ อบท. จะต้องเผยแพร่รายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้สาธารณชนทราบผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ อบท. รับทราบและปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5.6.4 อบท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในส่วนที่ อบท. จัดเก็บเอง เช่น การพิจารณาขยายฐานภาษี การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อบท. ให้เหมาะสม การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมกับปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ต้องได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูลหมายที่อาจเป็นอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. สามารถจัดเก็บได้เอง

5.6.5 ควรส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นซึ่งมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของ อบท. จัดส่งข้อมูลหรืออำนวยความสะดวกในเรื่องข้อมูลให้แก่ อบท. เพื่อให้ อบท. สามารถจัดเก็บรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ อาจจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ อย่างไรก็ตาม การจัดส่งข้อมูลจากหน่วยงานอื่นให้แก่ อบท. ต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

5.6.6 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. แล้วเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2561 โดย อบท. เป็นผู้รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 ซึ่งในอนาคต หาก อบท. ทุกแห่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน จะทำให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้น 10,000 ล้านบาทต่อปี เมื่อเทียบกับกรณีการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่³⁹

5.6.7 เมื่อพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2561 ซึ่ง อบท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก โดยให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี รายงานทางการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในอนาคต หาก อบท. ทุกแห่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน จะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลของ อบท. ที่ถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจของ อบท. ได้ ซึ่งจะเป็นการสร้างคามยั่งยืนให้แก่ อบท. ต่อไป

³⁹ ที่มา: การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทที่ 6 ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากหน่วยงานในภาคการเงิน จะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน 5 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) 2) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.) 3) ระบบธนาคารพาณิชย์ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และ 5) ระบบธุรกิจประกันภัย มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

6.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) จัดตั้งขึ้น ภายใต้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินปี 2540 ทำให้สถาบันการเงินถูกปิดกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับภาระในการชดเชยความเสียหายแทน ด้วยการออกพันธบัตรกู้เงินในวงเงิน 1,392,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2541 ถึงปี 2545 ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมาก

ในการแก้ไขปัญหาหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555⁴⁰ ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน⁴¹ ต้องนำส่งเงินให้กับ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน⁴² เพื่อให้ ธปท. นำเงินดังกล่าวมาชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF⁴³ แทนการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา

จากวงเงินกู้ตามกฎหมาย 1,392,000 ล้านบาท กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้มีการกู้เงินเพื่อนำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงิน มีจำนวนทั้งสิ้น 1,305,327 ล้านบาท และได้มีการชำระคืนต้นเงินกู้จำนวน 460,290 ล้านบาท ส่งผลให้ ณ วันที่ 30 กันยายน 2561 เหลือยอดหนี้คงค้างจำนวน 845,037 ล้านบาท (ตารางที่ 6.1)

⁴⁰ ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2555

⁴¹ ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

⁴² ยอดเงินอื่นๆ ที่ได้รับจากประชาชนประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

⁴³ การชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF เป็นการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF 1 และ FIDF 3

ตารางที่ 6.1 ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ
ณ วันที่ 30 กันยายน 2561

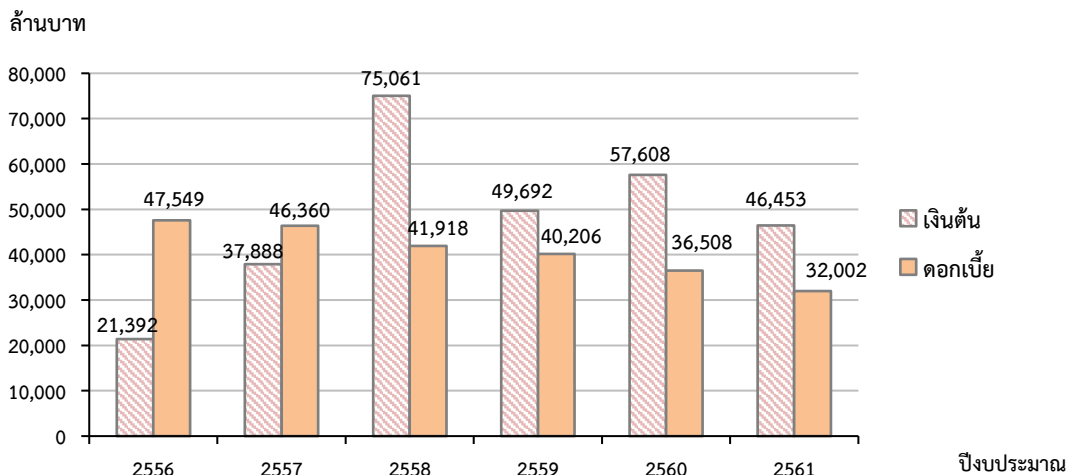
หน่วย: ล้านบาท

รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF 1	500,000	500,000	166,261	333,739
FIDF 2	112,000	112,000	112,000	0
FIDF 3	780,000	693,327	182,029	511,298
รวม	1,392,000	1,305,327	460,290	845,037

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือน ณ วันที่ 30 กันยายน 2561 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของปีงบประมาณ 2561 พบว่า มีการจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 46,453 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ 32,002 ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จ่ายชำระต้นเงินรวมจำนวนทั้งสิ้น 288,094 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้รวมทั้งสิ้น 244,543 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.1)

แผนภาพที่ 6.1 การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ รพท.



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2561

ทั้งนี้ จากการประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า หากเงินรับเพื่อชำระหนี้จากแหล่งต่างๆ อาทิ สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน เป็นไปตามประมาณการ โดยมีข้อสมมติอัตราการขยายตัวของฐานการคำนวณเงินนำส่งจากสถาบันการเงินที่ร้อยละ 4 ต่อปี จะส่งผลให้การชำระหนี้ FIDF1 และ FIDF3 เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2574

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากการชำระคืนดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF แล้ว แต่ในกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถจ่ายหนี้ของพันธบัตร FIDF ได้ ภาระหนี้ดังกล่าวยังคงถือเป็นภาระทางการคลังที่ผูกพันอย่างชัดเจน (Explicit Contingent Liabilities) ของรัฐบาล

6.2 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.)

การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ได้สร้างภาระทางการคลัง และทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น โดยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังกล่าว เป็นปัญหา Moral Hazard เนื่องจากทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่เสี่ยงแต่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระทางการคลังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง สคฟ. ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

สำหรับการจัดตั้ง สคฟ. รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิมจำนวนทั้งสิ้น 242 ล้านบาท และจัดสรรค่าใช้จ่ายในการเตรียมการจำนวนทั้งสิ้น 97.7 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ สคฟ. ในรูปของภาระทางการคลังโดยนัย ในกรณีที่มีสถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และ สคฟ. มีเงินกองทุนไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม หากเงินกองทุนมีจำนวนที่มากเพียงพอรัฐบาลย่อมไม่มีความเสี่ยงทางการคลังที่จะต้องรับภาระแทน สคฟ.

ปัจจุบัน สคฟ. สคฟ. ให้ความคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากทุกรายในจำนวนไม่เกิน 10 ล้านบาท (ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2561 ถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2562) โดยจำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองจำนวนไม่เกิน 10 ล้านบาท ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 5,423,830 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 42.6 ของจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝากทั้งหมด และครอบคลุมร้อยละ 99.9 ของจำนวนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน (ตารางที่ 6.2) ซึ่งวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2559 (ตารางที่ 6.3)

**ตารางที่ 6.2 จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน
และจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝากในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง
ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561**

วงเงินคุ้มครอง	จำนวนรายที่ได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน		จำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝาก	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
กรณีไม่เกิน 1 ล้านบาท	73,657,853	98.2	2,350,543	18.5
กรณีไม่เกิน 10 ล้านบาท	74,890,999	99.9	5,423,830	42.6
กรณีคุ้มครองเต็มจำนวน	75,014,446	100.0	12,717,917	100.0

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2561 รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ 6.3 ระยะเวลาและวงเงินการคุ้มครองเงินฝาก

ระยะเวลา	กำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝาก
ปัจจุบันถึง 10 ส.ค. 2562	จำนวน 10 ล้านบาท
ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2562 ถึง 10 ส.ค. 2563	จำนวน 5 ล้านบาท
ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2563 เป็นต้นไป	จำนวน 1 ล้านบาท

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560

ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2561 เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก มีจำนวน 122,119⁴⁴ ล้านบาท โดย สคฟ. ลงทุนทั้งหมดในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม มูลค่าเงินกองทุนยังคงต่ำกว่าเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครอง โดยจำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินขนาดกลาง⁴⁵ 1 แห่ง มีปัญหาเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงของความเพียงพอของเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนเงินนำส่งของสถาบันการเงิน จะพบว่า การขยายตัวของเงินกองทุนมีอัตราที่ลดลงมาก เนื่องจากในการแก้ปัญหาหนี้ค้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินรับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนและกำหนดให้ลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ สคฟ. ลงจากร้อยละ 0.40 เหลือเพียงร้อยละ 0.01 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง

นอกจากนี้ ตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 ได้ปรับลดอัตราที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากจากอัตราร้อยละ 0.01 เป็นอัตราร้อยละ 0.009 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง และกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งให้กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในอัตราร้อยละไม่เกิน 0.001 ต่อปีของยอดเงินฝาก ซึ่งเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับบังคับใช้ จะทำให้เงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝากลดลงประมาณ 120 ล้านบาทต่อปี และส่งผลให้เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์

ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของทั้งระบบสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินขนาดกลางหรือขนาดใหญ่⁴⁶ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลจะมีภาระทางการคลังโดยนัยในการชดเชยความเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินในประเทศซึ่งในปัจจุบันยังคงมีความแข็งแกร่งอยู่

6.3 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินความเสี่ยง เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพและเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบสถาบันการเงิน โดยระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ซึ่งได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

⁴⁴ ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

⁴⁵ สถาบันการเงินขนาดกลาง คือ สถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ 3 แต่ไม่ถึงร้อยละ 10 ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารธนชาต จำกัด (มหาชน) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)

⁴⁶ สถาบันการเงินขนาดใหญ่ คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ 10 ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

(แผนพัฒนาฯ) มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 3 (ระยะเวลาดำเนินการ 2559 - 2563) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบสถาบันการเงินสำหรับเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือ ระบบสถาบันการเงินไทยแข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายขึ้นด้วยราคาที่เป็นธรรม และสนับสนุนการเชื่อมโยงการค้า การลงทุนในภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน

นอกจากนี้ ธปท. ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานสากลเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม เช่น หลัก Basel III ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ใช้ในการดูแลเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่สามารถรองรับความเสี่ยงในภาวะวิกฤตได้และส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีแหล่งเงินที่มีความมั่นคงสอดคล้องกับความต้องการในการใช้เงินสำหรับการดำเนินธุรกิจ และหลักมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS 32 IAS 39 และ IFRS 7 เป็นเกณฑ์มาตรฐานการบันทึกบัญชีและการวัดมูลค่าตราสารการเงิน รวมทั้งตราสารอนุพันธ์และเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง โดยให้แสดงรายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงินเพื่อสร้างความโปร่งใสและยั่งยืนให้กับระบบสถาบันการเงินไทย เป็นต้น

การประเมินความเข้มแข็งของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จะพิจารณาจากอัตราส่วนทางการเงินด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง ได้แก่

- (1) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs⁴⁷)
- (2) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs⁴⁸)
- (3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)⁴⁹
- (4) อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)⁵⁰
- (5) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)⁵¹
- (6) อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (NIM)⁵²

⁴⁷ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อที่ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือนขึ้นไป นับตั้งแต่วันครบกำหนดสัญญา/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท *100 สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อมีแนวโน้มด้อยลง

⁴⁸ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = Gross NPLs หักเงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กันไว้สำหรับ NPLs/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท *100 สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อมีแนวโน้มด้อยลง โดย NPLs ที่สถาบันการเงินได้มีการกันสำรองแล้วย่อมถือว่าสถาบันได้รับรู้ความเสียหายในส่วนนี้ไปแล้ว จึงไม่มีความเสี่ยงต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินอีก

⁴⁹ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) = เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง *100 เป็นเครื่องมือวัดความเพียงพอของเงินกองทุนโดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 ทั้งนี้ ตามหลักการ Basel I เงินกองทุนใช้ในการรองรับความเสี่ยงในงบการเงินซึ่งครอบคลุมถึงความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านตลาด และเพื่อให้สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดีขึ้น Basel II จึงได้เพิ่มเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการด้วย Basel III เป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลอันหนึ่งที่ผู้กำกับดูแลในประเทศต่าง ๆ นำมาปรับใช้ในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ด้วยการกำหนดให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงหรือความเสียหายที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ซึ่งการที่จะดูว่ามีเงินกองทุนเพียงพอหรือไม่ จะต้องดูว่ามีเงินกองทุนเท่าใด และมีความเสี่ยงอยู่เท่าใดทั้งนี้ สถาบันการเงินจะต้องพัฒนาเครื่องมือการติดตามดูแลการดำเนินงานธุรกิจของตนเองว่ามีความเสี่ยงในด้านใดมากน้อยแค่ไหนรวมถึงทำอย่างไรจึงจะลดความเสี่ยงนั้นได้

⁵⁰ อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) = เงินให้สินเชื่อ/เงินรับฝาก *100 หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

⁵¹ อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย *100 โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการที่สินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ หากอัตราผลตอบแทนต่ำ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้จากสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ

⁵² อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) = รายได้ดอกเบี้ยสุทธิและเงินปันผลสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย *100 โดยหาก NIM อยู่ในระดับสูง แสดงถึงความสามารถในการทำกำไรอยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อในปริมาณ

ตารางที่ 6.4 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ^{1/} ปี 2557 – ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	2557	2558	2559	2560	2561
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	2.2	2.6	2.9	2.9	2.9
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	1.1	1.2	1.4	1.4	1.4
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	16.8	17.4	18.5	18.4	18.4
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) ^{2/}	95.7	97.6	97.4	96.7	98.4
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	1.3	1.2	1.1	1.0	1.1
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (NIM)	2.6	2.6	2.6	2.7	2.8

หมายเหตุ: ^{1/}ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ 14 แห่ง ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 1 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ 3 แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ 12 แห่ง

^{2/}ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2561

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2557 ถึงปี 2560 พบว่า สถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีคุณภาพสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ซึ่งพิจารณาจาก Gross NPLs และ Net NPLs ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ BIS Ratio ยังสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ที่กำหนดให้ดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำในปี 2560 ไว้ที่ร้อยละ 9.75 และปรับเป็นร้อยละ 10.375 ในปี 2561 และร้อยละ 11 ในปี 2562⁵³ ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มี ความจำเป็นต้องจัดหาเงินเพิ่มทุนให้ในอนาคตอันใกล้ สำหรับความสามารถจากการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ พบว่า NIM มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจาก ROA พบว่า มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2557 ถึงปี 2560 สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการหารายได้จากสินทรัพย์ที่ลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) พบว่า มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาโดยตลอด ซึ่งบ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อต่อไปในอนาคต

สำหรับข้อมูลอัตราส่วนต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561 พบว่า Gross NPLs อยู่ที่ร้อยละ 2.9 ซึ่งเท่ากับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน และ Net NPLs อยู่ที่ร้อยละ 1.4 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่คงที่ตั้งแต่ปี 2559 โดยในส่วนของอัตราส่วน BIS Ratio อยู่ที่ร้อยละ 18.4 ซึ่งเท่ากับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนเช่นเดียวกัน และยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล (ร้อยละ 10.375) ในขณะที่ ROA อยู่ที่ร้อยละ 1.1 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อน (ตารางที่ 6.4) ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ยังคงมีเสถียรภาพที่ดี ยังไม่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในอนาคตอันใกล้

มากซึ่งควรตรวจสอบว่าปริมาณสินเชื่อดังกล่าวจัดชั้นสินเชื่อในระดับใด

⁵³ ให้ธนาคารพาณิชย์ทยอยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนส่วนเพิ่มเพื่อรองรับผลขาดทุนในภาวะวิกฤต โดยตั้งแต่ปี 2560 2561 และ 2562 ที่ร้อยละ 9.75 10.375 และ 11 ตามลำดับ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.12/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International Accounting Standards Board: IASB) ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้มาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่หรือที่เรียกว่า IFRS 9 โดยจะนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชี IAS 39 ซึ่งมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน เพื่อให้สะท้อนความเสี่ยงของธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้ สำหรับสถาบันการเงินจะได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีเครื่องมือทางการเงินหลายประเภท โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดการรับรู้การด้อยค่าของสินทรัพย์ทางการเงิน ซึ่งต้องตั้งเงินสำรองให้ครอบคลุมถึงความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้พิจารณาถึงเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Forward-looking information) ที่อาจจะกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า จากข้อมูลหรือปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก เช่น อัตราการว่างงาน อัตราการขยายตัวของ GDP เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจาก IAS 39 ที่กำหนดให้กันเงินสำรองเมื่อมีข้อบ่งชี้ว่ามีการด้อยค่าเกิดขึ้น ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีการตั้งเงินสำรองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการตั้งเงินสำรองดังกล่าวอาจมีความผันผวนได้ตามข้อมูลและปัจจัยที่นำมาพิจารณาที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยการตั้งเงินสำรองตามหลักการใหม่นี้จะช่วยให้สถาบันการเงินมีเงินสำรองที่จะรองรับความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเพียงพอ และสะท้อนถึงความเสี่ยงที่ลูกหนี้อาจจะผิดนัดชำระหนี้ที่เปลี่ยนแปลงตลอดอายุหนี้ ทั้งนี้ สถาบันการเงินไทยอยู่ระหว่างการวิเคราะห้และประเมินผลกระทบจากการใช้ IFRS 9 และได้มีการทยอยกันเงินสำรองเพิ่มขึ้น เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ IFRS 9 ซึ่งคาดว่าจะเริ่มใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ในปี 2563 เป็นต้นไป

6.4 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

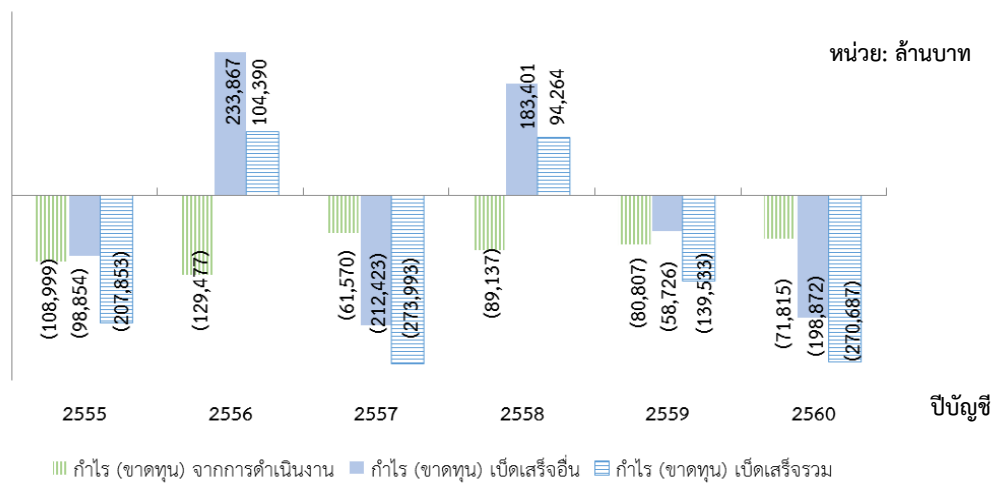
สภาวะเศรษฐกิจโลกในปี 2561 ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะขยายตัวชะลอลงในช่วงครึ่งหลังของปี โดยเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาขยายตัวดีจากปัจจัยพื้นฐานที่แข็งแกร่งและแรงกระตุ้นภาคการคลัง ขณะที่กลุ่มประเทศยุโรปและเอเชียขยายตัวชะลอลงเนื่องจากได้รับผลกระทบจากนโยบายกีดกันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาและสถานการณ์ทางการเมืองของยุโรป ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจไทยที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีสัญญาณชะลอตัวซึ่งเป็นผลจากการส่งออกสินค้าที่หดตัวจากภาวะเศรษฐกิจโลก ขณะที่การใช้ภายในประเทศยังขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ทิศทางในการดำเนินนโยบายการเงินในปี 2561 จะยังอยู่ในระดับผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม ธปท. ยังคงต้องติดตามความเสี่ยงในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ (1) พฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น (Search for yield) ที่อาจนำไปสู่การประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Underpricing of risks) จากอัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับต่ำเป็นเวลานาน โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (2) ราคาสังหาริมทรัพย์ยังมีความเปราะบางสะสมในตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยและภาวะอุปทานคงค้างในตลาดอสังหาริมทรัพย์ (3) หนี้ครัวเรือนยังอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนบางกลุ่มและธุรกิจขนาดเล็กด้อยลงต่อเนื่อง⁵⁴

เมื่อพิจารณางบการเงินของ ธปท. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมา มีผลประกอบการขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานมาโดยตลอด ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจ่าย และขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม เมื่อนำผลขาดทุนสุทธิดังกล่าวมาปรับปรุงในงบกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่น พบว่า ธปท. จะมีกำไรจากส่วนเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละปีแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ ธปท. มีผลกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จรวมตามผลการปรับปรุงนั้น ๆ

⁵⁴ ชำนาญการแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1/2562 เรื่อง รายงานนโยบายการเงิน ฉบับเดือนธันวาคม 2561

สำหรับผลการดำเนินงานในปี 2560 พบว่า มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 71,815 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปี 2559 ที่มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 80,807 ล้านบาท โดยสาเหตุหลักในการขาดทุนสุทธิมาจากราคาเบี้ยจ่ายในการออกพันธบัตรเพื่อดูแลสภาพคล่องในประเทศ จำนวน 80,964 ล้านบาท และผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินต่างประเทศจำนวน 43,734 ล้านบาท ซึ่งเป็นการขาดทุนเพื่อการดูแลเสถียรภาพค่าเงินบาท และเมื่อนำผลขาดทุนสุทธิดังกล่าวเปรียบเทียบกับรายการ (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่น พบว่า ในปี 2560 มีผลขาดทุนจากส่วนเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สินจำนวน 198,872 ล้านบาท (ปี 2559 มีผลขาดทุนจากรายการเดียวกัน จำนวน 58,726 ล้านบาท) ส่งผลให้ปี 2560 ธปท. มีผลขาดทุนเบ็ดเสร็จรวมทั้งสิ้น 270,687 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.2)

แผนภาพที่ 6.2 ผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2555 – 2560

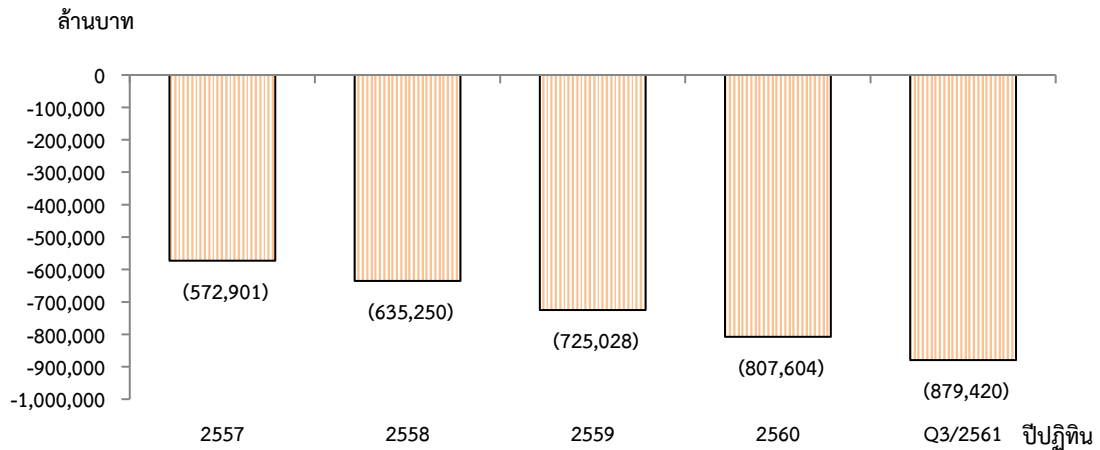


ที่มา: งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 31 มกราคม 2562)

สำหรับการพิจารณาฐานะทางการเงินของ ธปท. ประจำปีล่าสุด ณ เดือนกันยายน 2561 พบว่า มีผลขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) จำนวน 879,420 ล้านบาท ซึ่งเกิดจากผลขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานของ ธปท. ตั้งแต่ปี 2549 โดยในระหว่างปี 2550 - 2559 ธปท. มีผลการดำเนินงานโดยมีกำไรสุทธิในปี 2551 เพียงปีเดียว เนื่องจากกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน สำหรับปีที่เหลือพบว่า มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ โดยมีสาเหตุหลักสองประการ ได้แก่ อัตราแลกเปลี่ยนที่มีความผันผวน และดอกเบี้ยจ่ายจากการดูดซับสภาพคล่องในการดำเนินนโยบายทางการเงิน ส่งผลให้ ธปท. มีผลขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริงเพิ่มขึ้นทุกปี (แผนภาพที่ 6.3) นอกจากผลการดำเนินงานที่มีผลขาดทุนสุทธิมาโดยตลอดแล้ว พบว่า สาเหตุที่ ธปท. มีผลขาดทุนสะสมเพิ่มขึ้นเกิดจากส่วนของทุนในรายการเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลง ซึ่งเป็นผลจากการขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะในปี 2557 และ 2560 (แผนภาพที่ 6.4)

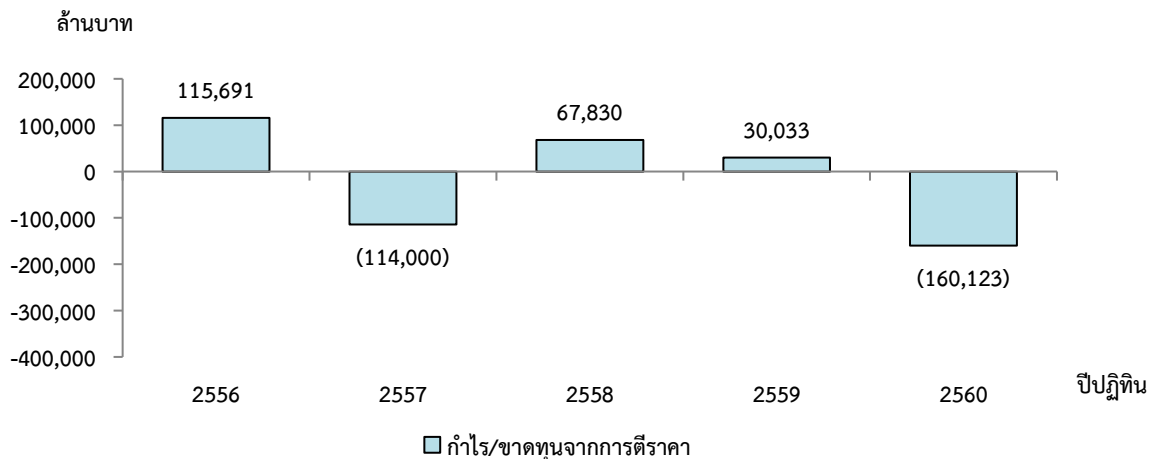
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากสาธารณชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่นในความอิสระ และศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. การขาดทุนดังกล่าวย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศแต่อย่างใด

แผนภาพที่ 6.3 กำไร/ขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)



ที่มา: 1. ข้อมูลไตรมาสที่ 3/2561 มาจากรายงานฐานะการเงินประจำสัปดาห์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 27 กันยายน 2561
2. ข้อมูลปี 2556 – 2560 มาจากงบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 31 มกราคม 2562)

แผนภาพที่ 6.4 กำไร/ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Unrealised Gain/Loss)



ที่มา: งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2560 (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 31 มกราคม 2562)

กล่าวโดยสรุป ความเสี่ยงทางการเงินที่มีผลต่อการเงินของ ธปท. ที่เป็นประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Rate Risk) เนื่องจากสินทรัพย์ของ ธปท. ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินและดูแลเสถียรภาพของค่าเงิน ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่ของ ธปท. อยู่ในสกุลเงินบาท นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Differential) ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ ธปท. ได้รับจากการลงทุนในต่างประเทศมีความแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ธปท. ได้มีแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการเงินดังกล่าว โดยการกำหนดองค์ประกอบของสินทรัพย์และสกุลเงินที่ใช้เป็นดัชนีอ้างอิง (Benchmark Portfolio) ให้มีการเปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทน

และความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมทั้งมีการกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Tracking Error Limits) ทั้งด้านสินทรัพย์และด้านสกุลเงิน พร้อมทั้งมีระบบงานที่ใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้มีการลงทุนที่เบี่ยงเบนเกินไปจากระดับความเสี่ยงที่กำหนดไว้⁵⁵

6.5 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัย

ระบบธุรกิจประกันภัยถือเป็นระบบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินเช่นเดียวกับระบบธนาคารพาณิชย์ โดยการประกันภัยหมายถึง การตกลงกันระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายคือ บริษัทประกันภัย (ผู้รับประกันภัย) และผู้ซื้อประกันภัย (ผู้เอาประกันภัย) ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ “สัญญาประกันชีวิต” ซึ่งจะเน้นไปที่การคุ้มครองชีวิตและการออมเงิน และ “สัญญาประกันวินาศภัย” ซึ่งจะเน้นไปที่การคุ้มครองภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุจากรถยนต์ ไฟไหม้ น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ บริษัทประกันภัยจะต้องจ่ายค่าสินไหมชดเชยตามรายละเอียดความคุ้มครองให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับผลประโยชน์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ระบบธุรกิจประกันภัยถือว่าเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงทั้งในส่วนของบริษัทประกันภัยและผู้เอาประกันภัย เมื่อบริษัทประกันภัยตกลงทำสัญญาประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยโดยรับเงินค่าเบี้ยประกันภัยในช่วงเวลาปัจจุบัน แต่มีภาระผูกพันในการจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยในอนาคตตามที่ระบุไว้ในสัญญาประกันภัย ซึ่งหากบริษัทประกันภัยไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงไม่สามารถดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอต่อความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นย่อมแสดงให้เห็นถึงฐานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงของบริษัทประกันภัย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผู้เอาประกันภัยที่มีความเสี่ยงในการเรียกร้องผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

6.5.1 สถานการณ์ของธุรกิจประกันภัย

ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 พบว่า บริษัทประกันชีวิตมีจำนวนทั้งสิ้น 23 บริษัท โดยบริษัทที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุดที่อันดับแรก ได้แก่ บริษัท เอไอเอ จำกัด (มหาชน) บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 19.0 16.3 และ 14.6 ตามลำดับ ในขณะที่บริษัทประกันวินาศภัยมีจำนวนทั้งสิ้น 59 บริษัท โดยบริษัทที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุดที่อันดับแรก ได้แก่ บริษัท วิริยะประกันภัย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) และบริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 16.6 7.1 และ 7.1 ตามลำดับ (ตารางที่ 6.5)

⁵⁵ ที่มา: งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2560 (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 31 มกราคม 2562)

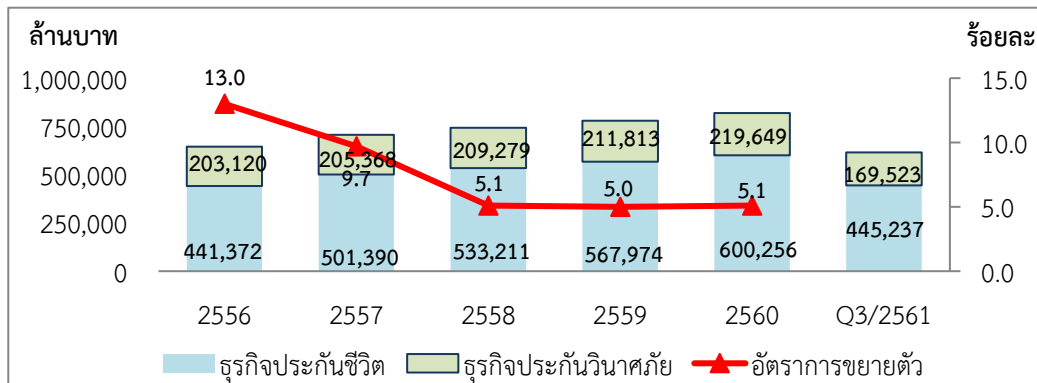
ตารางที่ 6.5 จำนวนบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

ธุรกิจประกันภัย / ปี	2556	2557	2558	2559	2560	Q3/2561
บริษัทประกันชีวิต (แห่ง)	26	25	25	23	23	23
บริษัทประกันวินาศภัย (แห่ง)	64	62	62	61	60	59
รวมธุรกิจประกันภัย (แห่ง)	90	87	87	84	83	82

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 9 มกราคม 2562

เมื่อพิจารณาเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยตั้งแต่ปี 2556 - 2560 พบว่ามีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งเบี้ยประกันภัยจากธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเติบโตของเบี้ยประกันภัยรับโดยตรง พบว่า มีอัตราการเติบโตที่ลดลงซึ่งเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ความต้องการด้านการประกันภัยของประชาชนลดลง ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยมีมูลค่า 614,760 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิต 445,237 ล้านบาท และธุรกิจประกันวินาศภัย 169,523 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.5) โดยมีจำนวนกรมธรรม์ประกันภัยทั้งสิ้น 68,879,266 ฉบับ ซึ่งแบ่งเป็นกรมธรรม์ประกันชีวิตจำนวน 26,184,665 ฉบับ และกรมธรรม์ประกันวินาศภัยจำนวน 42,694,601 ฉบับ

แผนภาพที่ 6.5 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยไทย
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 9 มกราคม 2562

เมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินเอาประกันภัยหรือทุนประกัน (Sum insured)⁵⁶ ตั้งแต่ปี 2556 - 2560 พบว่า ในภาพรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนเงินเอาประกันภัยรวมมีค่าเฉลี่ย 119,405,866 ล้านบาท ทั้งนี้ แบ่งเป็นค่าเฉลี่ยในส่วนธุรกิจประกันชีวิตจำนวน 14,773,698 ล้านบาท และค่าเฉลี่ยในส่วนธุรกิจประกันวินาศภัยจำนวน 104,632,168 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

⁵⁶ เงินเอาประกันภัยหรือทุนประกัน (Sum insured) หมายถึง เงินที่บริษัทประกันภัยจะต้องจ่ายให้ผู้รับประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย เช่น กรณีเสียชีวิต หรืออยู่จนครบสัญญา เป็นต้น

พบว่า เงินเอาประกันภัยรวมมีจำนวน 97,195,085 ล้านบาท แบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิตจำนวน 18,579,593 ล้านบาท และธุรกิจประกันวินาศภัยจำนวน 78,615,492 ล้านบาท (ตารางที่ 6.6)

ตารางที่ 6.6 จำนวนเงินเอาประกันภัย (Sum insured)
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561

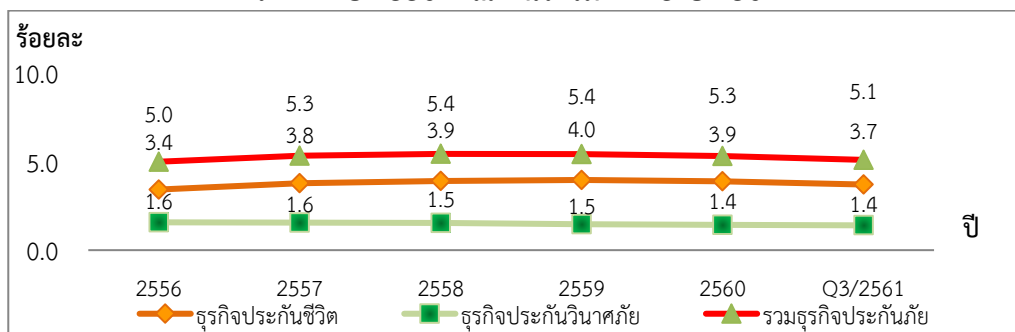
หน่วย: ล้านบาท

	2556	2557	2558	2559	2560	Q3/2561
กรมธรรม์ประกันชีวิต	11,581,537	13,625,342	13,970,322	17,154,421	17,536,867	18,579,593
กรมธรรม์ประกันวินาศภัย	71,565,423	112,892,367	103,010,809	102,050,892	133,641,348	78,615,492
รวม	83,146,960	126,517,709	116,981,131	119,205,313	151,178,215	97,195,085

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 9 มกราคม 2562

สำหรับด้านสัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศช่วงปี 2556 - 2560 พบว่า มีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 5.3 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ที่ร้อยละ 5.1 โดยแบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิตร้อยละ 3.7 และธุรกิจประกันวินาศภัยร้อยละ 1.4 (แผนภาพที่ 6.6)

แผนภาพที่ 6.6 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration)
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 9 มกราคม 2562

6.5.2 สถานะของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย

ในการประกอบธุรกิจประกันภัย สถานะเงินกองทุน⁵⁷ ของบริษัทประกันภัยจะเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงของฐานะการเงินของบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคสอง กำหนดให้บริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต และธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอัตราส่วนเท่ากับสินทรัพย์ หนี้สิน

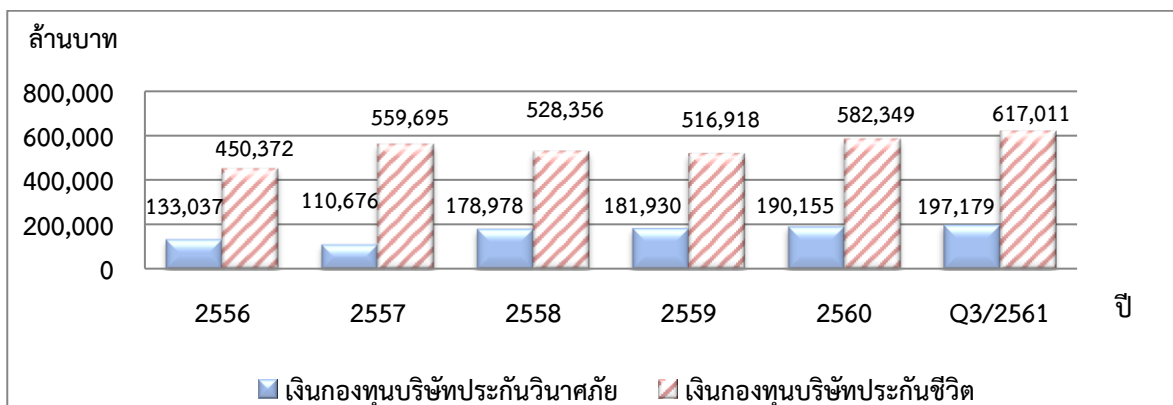
⁵⁷ เงินกองทุน หมายถึง ส่วนต่างระหว่างทรัพย์สินต่อหนี้สิน (เงินกองทุน = ทรัพย์สิน - หนี้สิน)

ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁵⁸ ซึ่งขนาดของเงินกองทุนจะแสดงให้เห็นถึงระดับความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันภัย หากบริษัทประกันภัยมีเงินกองทุนมูลค่าสูง (มูลค่าของทรัพย์สินสูงกว่ามูลค่าของหนี้สิน) แสดงถึงฐานะการเงินที่แข็งแกร่ง แต่หากบริษัทประกันภัยมีเงินกองทุนที่ต่ำ (มูลค่าของหนี้สินสูงกว่าทรัพย์สิน) แสดงถึงภาวะวิกฤตด้านการเงินของบริษัทประกันภัย

คปภ. ในฐานะผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยได้พัฒนารอบการกำกับเงินกองทุน เรียกว่า กรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC)⁵⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประกอบธุรกิจประกันภัยดำเนินไปอย่างมั่นคง มีประสิทธิภาพ และเที่ยงธรรม โดยกำหนดให้บริษัทประกันภัยแต่ละบริษัทต้องดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอในการรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจตามลักษณะ ขนาด และความซับซ้อนที่แตกต่างกันของแต่ละบริษัท รวมถึงความสามารถในการรองรับความเสียหายที่อาจสูงกว่าที่บริษัทได้คาดการณ์ไว้ เพื่อให้บริษัทประกันภัยสามารถปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มีต่อผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัยได้อย่างครบถ้วน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระดับเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย พบว่า ระดับเงินกองทุนอยู่ในระดับที่สูง โดยเงินกองทุนบริษัทประกันชีวิตในช่วงระหว่างปี 2556 - 2560 มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 540,850 ล้านบาท ในขณะที่เงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 165,234 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิตมีจำนวน 617,011 ล้านบาท และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัยมีจำนวน 197,179 ล้านบาท รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6.7

แผนภาพที่ 6.7 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิต และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2556 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 9 มกราคม 2562

⁵⁸ ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 “เงินกองทุนที่บริษัทต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 8 แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท” และประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันวินาศภัย พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคสอง “เงินกองทุนที่ต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 5 (1) และมูลค่าทรัพย์สินตามข้อ 5 (2)”

⁵⁹ คปภ. ได้กำหนดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำรงเงินกองทุนภายใต้กรอบ RBC ของบริษัทประกันภัย ซึ่งประกอบด้วย 1) ความเสี่ยงด้านการประกันภัย 2) ความเสี่ยงด้านการตลาด 3) ความเสี่ยงด้านเครดิต และ 4) ความเสี่ยงด้านการกระจุกตัว โดยการคำนวณดังกล่าวจะเป็นการประเมินมูลค่าของความเสี่ยงแต่ละด้านออกมาเป็นตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินมูลค่าความเสี่ยงแต่ละด้านตามที่กฎหมายกำหนด จากนั้นนำมูลค่าที่ได้ไปคูณกับค่าความเสี่ยง (Risk Charge) ซึ่งจะได้อัตราของเงินกองทุนที่บริษัทประกันภัยต้องดำรงไว้

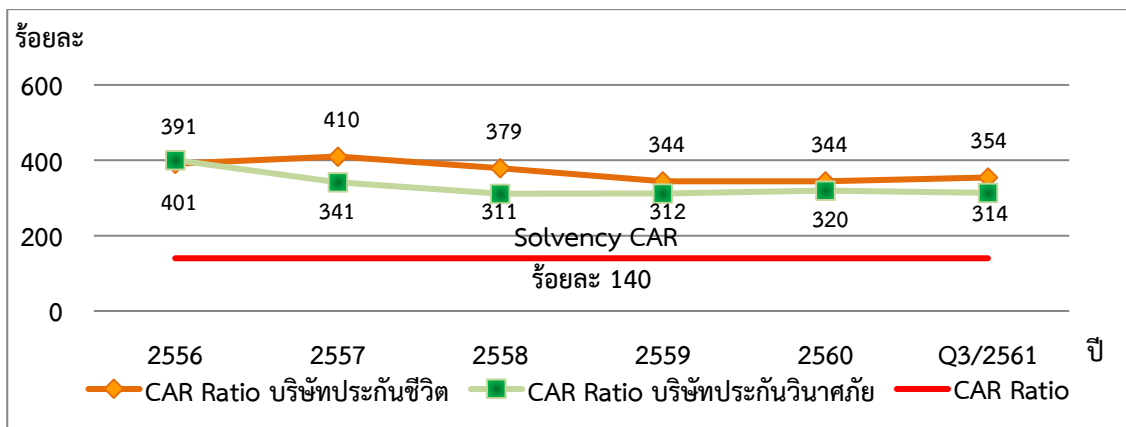
เมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์และหนี้สินของระบบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย พบว่า ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 ธุรกิจประกันชีวิตมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 3,439,578 ล้านบาท มีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 2,822,579 ล้านบาท โดยมีส่วนของทุนจำนวนทั้งสิ้น 616,999 ล้านบาท ในขณะที่ธุรกิจประกันวินาศภัยมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 465,410 ล้านบาท มีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 267,022 ล้านบาท โดยมีส่วนของทุนจำนวนทั้งสิ้น 198,388 ล้านบาท โดยมูลค่าทั้งหมดเป็นราคาประเมินปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนเงินกองทุนที่มีมูลค่าสูง เนื่องจากมีสินทรัพย์มากกว่าหนี้สิน แสดงถึงความแข็งแกร่งของฐานะการเงินของธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย

6.5.3 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของภาคธุรกิจประกันภัย

ภายใต้กรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (RBC) บริษัทประกันภัยต้องพิจารณาดำรงเงินกองทุนโดยดูจากอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR)⁶⁰ เนื่องจากจะแสดงถึงความเพียงพอของเงินกองทุนที่บริษัทดำรงไว้ และเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงทางการเงินของบริษัทในกรณีที่บริษัทจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย ทั้งนี้ ในปัจจุบันบริษัทประกันภัยต้องมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (CAR) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140⁶¹

จากข้อมูลอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (CAR) ระหว่างปี 2556 – 2560 พบว่าบริษัทประกันชีวิตมีค่าเฉลี่ย CAR ที่ร้อยละ 374 และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่าเฉลี่ย CAR ร้อยละ 337 ซึ่งสูงกว่าที่ คปภ. กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 140 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 บริษัทประกันชีวิต มีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 354 และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 314 ซึ่งแสดงถึงความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6.8

แผนภาพที่ 6.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ระหว่างปี 2556 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 18 มกราคม 2562

⁶⁰ อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) มีวิธีการคำนวณดังนี้ [เงินกองทุนที่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมด (Total Capital Available: TCA) / เงินกองทุนที่ต้องดำรงทั้งหมด (Total Capital Required: TCR) * 100]

⁶¹ ประกาศ คปภ. เรื่อง การกำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 วรรคสอง “ในกรณีที่บริษัทใดมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนต่ำกว่าอัตราร้อยละ 140 นายทะเบียนอาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการกำกับดูแลสถานะการเงินของบริษัทนั้นได้”

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนประกันชีวิต และกองทุนประกันวินาศภัย ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยกองทุนประกันชีวิตและกองทุนประกันวินาศภัยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ในกรณีบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ทั้งนี้ การดำเนินการบริหารจัดการกองทุนสามารถกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

(1) กองทุนประกันวินาศภัย

ในปัจจุบันบริษัทประกันวินาศภัยต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันวินาศภัย ทุก 6 เดือน ในอัตราร้อยละ 0.25 ของเบี้ยประกันภัย โดย ณ สิ้นปี 2560 กองทุนประกันวินาศภัยมีจำนวนเงินกองทุนทั้งสิ้น 4,160 ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา มีบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจำนวน 9 บริษัท โดยกองทุนประกันวินาศภัยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายรายละเอียด ดังนี้

ลำดับที่	ชื่อบริษัทประกันภัยที่ถูกเพิกถอน	ปีที่ถูกเพิกถอน	ภาระค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)
1	บริษัท สัมพันธ์ประกันภัย จำกัด	2552	1,027
2	บริษัท เอ.พี.เอฟ.อินเตอร์เนชันแนล อินชัวร์รันส์ จำกัด	2553	295
3	บริษัท ลิเบอร์ตี ประกันภัย จำกัด	2554	307
4	บริษัท วิคเตอร์ประกันภัย (ประเทศไทย) จำกัด	2554	281
5	บริษัท ส่งเสริมประกันภัย จำกัด	2556	177
6	บริษัท ยูเนียนอินเตอร์ประกันภัย จำกัด (มหาชน)	2557	71
7	บริษัท ศูนย์สุขภาพประเทศไทย จำกัด (มหาชน)	2557	39
8	บริษัท สัญญาประกันภัย จำกัด (มหาชน)	2559	1
9	บริษัท สัจจะประกันภัย จำกัด (มหาชน)	2560	347
10	บริษัท เจ้าพระยาประกันภัย (มหาชน)	2561	อยู่ระหว่างการชำระบัญชี
	รวมเป็นเงินทั้งสิ้น (ลำดับที่ 1 – 9)		2,545

ทั้งนี้ การที่ธุรกิจประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเกิดจากลักษณะการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัย โดยมีความเสี่ยงที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายนอกทำให้การควบคุมและบริหารความเสี่ยงเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัยเป็นไปในลักษณะของการทยอยจ่าย จึงทำให้กองทุนยังสามารถบริหารจัดการได้

(2) กองทุนประกันชีวิต

ในปัจจุบันบริษัทประกันชีวิตต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันชีวิตทุก 6 เดือน ในอัตราร้อยละ 0.1 ของเบี้ยประกันชีวิต โดย ณ สิ้นปี 2560 กองทุนประกันชีวิตมีจำนวนเงินกองทุนทั้งสิ้น 5,552 ล้านบาท ทั้งนี้ ที่ผ่านมายังไม่มีบริษัทประกันชีวิตใดที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากลักษณะของธุรกิจประกันชีวิตส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในระยะยาว โดยคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของสินทรัพย์ที่ธุรกิจประกันชีวิตจะลงทุนเป็นหลัก ซึ่งสามารถบริหารความเสี่ยงได้ดีกว่าธุรกิจประกันวินาศภัย

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของระบบธุรกิจประกันภัยสามารถพิจารณาจากการดำรงเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยเนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของฐานะการเงินของบริษัทประกันภัย โดย คปภ. ได้กำหนดกรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (RBC) ซึ่งบริษัทประกันภัยต้องมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140 ทั้งนี้ ปัจจุบันบริษัทประกันภัยมีอัตราส่วนความเพียงพอของกองทุนสูงกว่าที่ คปภ. กำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่าระบบธุรกิจประกันภัยมีฐานะการเงินที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ระบบธุรกิจประกันภัยเกิดปัญหาในการดำเนินธุรกิจ และไม่สามารถจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้เอาประกันภัย โดยเฉพาะธุรกิจประกันชีวิตที่มีสัดส่วนสูงกว่าธุรกิจประกันวินาศภัยและการซื้อประกันชีวิตถือเป็นการออมเงินของผู้เอาประกันภัยอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ ถึงแม้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องรับภาระในการจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนแทนบริษัทประกันภัย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจต้องรับภาระดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน โดยถือเป็นความเสี่ยงการคลังแบบโดยนัยของรัฐบาล

6.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน

ตารางที่ 6.7 Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	-	- ต้นทุนและดอกเบี้ยของ FIDF กรณีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถ จ่ายได้ (ยอดหนี้คงค้าง ณ สิ้นเดือน กันยายน 2561 จำนวน 845,037 ล้านบาท)
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดย กลุ่มผลประโยชน์	-	- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และต้นทุนในการชดเชยความเสียหาย แก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่า เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก - ในกรณีที่ส่วนทุนของ ธปท. ติดลบ และกระทบต่อความน่าเชื่อถือจนเป็น อุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. เพื่อดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจและ การเงินของประเทศ รัฐบาลอาจต้อง เข้ารับภาระในส่วนของผลการขาดทุนที่ เกิดขึ้นจริง (Realised loss)

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
		- การชดเชยผลประโยชน์และ ค่าสินไหมให้แก่ผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บริษัทประกันภัยไม่สามารถ ชดเชยให้แก่ผู้เอาประกันภัยได้

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

6.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาพรวมของภาคการเงินในปี 2561 ยังมีเสถียรภาพที่ค่อนข้างดีและยังไม่มีแนวโน้มเป็นภาระทางการคลังในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม ควรมีแนวทางการดำเนินนโยบายลดความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน ดังนี้

1) สนับสนุนให้หน่วยงานกำกับดูแลกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และสถาบันการเงินอื่น ๆ มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ทั้ง 3 หน่วยงานอย่างใกล้ชิด และให้มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้แก่สาธารณชนรับทราบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสทางการคลัง รวมถึงทำการศึกษาวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ในสถานการณ์ต่าง ๆ และเตรียมความพร้อมในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างยั่งยืน ควรติดตามทิศทางความเคลื่อนไหวเศรษฐกิจโลกเพื่อเตรียมพร้อมในการปรับตัวรับสถานการณ์ ทั้งความไม่แน่นอนในตลาดการเงินโลก ความผันผวนในตลาดหุ้น รวมทั้ง ทิศทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจโลก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศจีน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงแก่เศรษฐกิจโลก และส่งผลต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย

2) เนื่องจากสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) ยังคงทรงตัวตั้งแต่ปี 2560 ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในอนาคต ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ควรเพิ่มการตรวจสอบการวิเคราะห์และติดตามฐานะทางการเงิน รวมถึงผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคุณภาพลูกหนี้ และกระบวนการสินเชื่อที่อาจได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวช้า โดยอาจจะต้องเพิ่มการตรวจสอบเฉพาะด้าน (Target examination) และการวิเคราะห์ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจในมุมต่าง ๆ รวมถึงสนับสนุนให้สถาบันการเงินทำการทดสอบภาวะวิกฤต (Stress test) ภายใต้สถานการณ์ที่ภาวะเศรษฐกิจไทยชะลอตัว เพื่อเตรียมตัวในการรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

3) ด้านระบบธุรกิจประกันภัย สนับสนุนให้หน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้แก่ คปภ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการติดตามผลการดำเนินงานของบริษัทประกันภัยอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชน รวมถึงพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับดูแลบริษัทประกันภัยให้เหมาะสมและทันสมัย เนื่องจากปัจจุบันผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยมีหลายรูปแบบ ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการลงทุนและการออมของผู้เอาประกันภัย นอกจากนี้ ควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำประกันภัยแก่สาธารณชน เพื่อให้สามารถซื้อผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยให้มีความเหมาะสมและสามารถบริหารความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการติดตามให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจประกันภัยให้เตรียมความพร้อมและประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงินซึ่งอยู่ภายใต้มาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่หรือที่เรียกว่า IFRS 9 โดยจะนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชี IAS 39 ซึ่งมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงินโดยเร็ว เพื่อจะได้ทราบสถานะและความพร้อมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจประกันภัยต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

5) ภาครัฐควรติดตามการดำเนินงานของระบบสหกรณ์ในภาพรวม ซึ่งมีขนาดทรัพย์สินในระบบจำนวนมาก และมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากระบบสหกรณ์ประสบปัญหาความมั่นคงด้านการเงินย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน และอาจจะเป็นภาระทางการคลังโดยนัยแก่รัฐบาลต่อไปในอนาคตได้

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2561

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นการะตาม กฎหมาย สัญญาหรือ ข้อตกลง	กองทุนนอกงบประมาณ						
	- รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุน นอกงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2561)	224,729					- หากกองทุนนอกงบประมาณ ประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลต้อง รับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ เป็นต้น
	- รัฐบาลค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุน ประกันสังคม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561	95,989					
รัฐวิสาหกิจฯ							
	- รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ รัฐวิสาหกิจฯ (ปีงบประมาณ 2561)	69,664	- หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกัน	52,410	- หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำ ประกัน แต่ไม่รับภาระ (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561)	361,174	
	- เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุน บริการสาธารณะของของรัฐวิสาหกิจ (PSO) (ปีงบประมาณ 2561)	5,899	และรับภาระ (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561)	165,995	- หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้ต่อแต่ไม่รับภาระ (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561)	18,866	
			- หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้ รัฐวิสาหกิจฯ กู้ต่อและ รับภาระ (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561)				

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2561

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นการตาม กฎหมาย สัญญาหรือ ข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณ 2561	82,594			หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาล ค้ำประกัน แต่ไม่รับภาระ (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561)	52,086	- การชดเชยความเสียหายให้กับ ผู้ฝากเงินกับธนาคารออมสินซึ่งมี รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินฝาก
	- ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนิน โครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชย (ณ สิ้นเดือน กันยายน 2561)	855,121					
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	- เงินอุดหนุนให้ อบท. (ปีงบประมาณ 2561)	253,792					
	- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (ปีงบประมาณ 2561)	130,094					
ภาคการเงิน							
					หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความ เสียหายให้แก่ FIDF	845,037	

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2561

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จากปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	กองทุนนอกงบประมาณ						
							- หากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขาดสภาพคล่อง รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังในการดำเนินการแก้ไขการขาดสภาพคล่องของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
	รัฐวิสาหกิจฯ						
					- การฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง 12 แห่ง (ณ สิ้นปี 2561) - หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561)	99,174 540,546	- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยง ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ
	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
					- หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ) (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2561)	205,632	- การชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินกับ SFIs นอกเหนือจากธนาคารออมสิน - การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของ SFIs ที่ประสบความล้มเหลวจนกระทบต่อฐานะทางการเงิน

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2561

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)						
							- ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณีที่ อปท. ไม่มีความสามารถที่จะ ชำระหนี้ได้ เช่น เกิดวิกฤต เศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ เป็นต้น จะทำให้ อปท. ขาดสภาพคล่องในการ ที่จะนำเงินไปพัฒนาท้องถิ่นใน ปัจจุบันและอาจจำเป็นต้องนำ เงินสะสมหรือทุนสำรองมาใช้
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จาก ปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	ภาคการเงิน						
							- ดันทุนและดอกเบี้ย FIDF กรณี กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถจ่ายได้ - หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และต้นทุนในการชดเชยความ เสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกิน กว่าเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก - ในกรณีที่ส่วนทุนของ ธปท. ติด ลบและกระทบต่อความ น่าเชื่อถือจนเป็นอุปสรรคต่อการ ดำเนินงานของ ธปท. เพื่อดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจ

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2561

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)					ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)	
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด			
						และการเงินของประเทศ รัฐบาล อาจต้องเข้ารับการในส่วนของ ผลการขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised loss) - การชดเชยผลประโยชน์และ ค่าสินไหมให้แก่ผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บริษัทประกันภัยไม่ สามารถชดเชยให้แก่ผู้เอา ประกันภัยได้