



รายงานความเสี่ยงทางการคลัง

ประจำปีงบประมาณ 2562
(ฉบับสมบูรณ์)

Fiscal Risk Statement 2019

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
บทที่ 1 รัฐบาล	6
1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมในปี 2562 และแนวโน้มปี 2563	6
1.2 ความเสี่ยงทางการคลังจากโครงสร้างด้านรายได้	11
1.3 ความเสี่ยงทางการคลังจากโครงสร้างด้านรายจ่าย	16
1.4 ความเสี่ยงทางการคลังจากระดับหนี้สาธารณะ	23
1.5 การประมาณการและวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลังในอนาคต	24
1.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	26
1.6.1 ผลการบริหารจัดการทางการคลัง	26
1.6.2 ประเด็นความแข็งแกร่งทางการคลัง	27
1.6.3 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังและข้อเสนอแนะ	27
บทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณ	30
2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ	30
2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ	34
2.3 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษา กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ	34
2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	45
2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	47
2.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	52
บทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	55
3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	55
3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	58
3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง	62
3.4 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ	76
3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	81

เรื่อง	หน้า
บทที่ 4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs)	84
4.1 ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาระฐาณะทางการเงินของ SFIs	84
4.2 ภาระผูกพันโดยตรงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ	88
4.3 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจาก SFIs และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	91
บทที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	93
5.1 ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	93
5.2 ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	98
5.3 เงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	101
5.4 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	102
บทที่ 6 ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน	105
6.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุน FIDF)	105
6.2 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก	107
6.3 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธนาคารพาณิชย์	108
6.4 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย	111
6.5 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัย	114
6.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงินและข้อเสนอแนะ เชิงนโยบาย	120

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลังจากแบบจำลอง Fiscal Early Warning System ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562	7
แผนภาพที่ 1.2 ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิกับประมาณการ	8
แผนภาพที่ 1.3 ตัวบ่งชี้วิกฤตล่วงหน้า	11
แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้สุทธิต่อ GDP	11
แผนภาพที่ 1.5 สัดส่วนการจัดเก็บภาษีจากฐานบริโภคกับฐานรายได้	12
แผนภาพที่ 1.6 เปรียบเทียบสัดส่วนภาษีจากฐานบริโภคกับฐานรายได้ในต่างประเทศ (ปี 2560)	13
แผนภาพที่ 1.7 ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล	14
แผนภาพที่ 1.8 ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	15
แผนภาพที่ 1.9 แนวโน้มภาระรายจ่ายชำระดอกเบี้ย	17
แผนภาพที่ 1.10 การจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ	18
แผนภาพที่ 1.11 แนวโน้มภาระรายจ่ายด้านบุคลากร	18
แผนภาพที่ 1.12 แนวโน้มภาระรายจ่ายด้านบุคลากร สวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ	19
แผนภาพที่ 1.13 แนวโน้มประชากรผู้สูงอายุ	20
แผนภาพที่ 1.14 แนวโน้มเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับ อปท.	21
แผนภาพที่ 1.15 แนวโน้มการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน	22
แผนภาพที่ 1.16 โครงสร้างและแนวโน้มของหนี้สาธารณะ	23
แผนภาพที่ 1.17 ฐานะทางการคลังตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 – 2567)	24
แผนภาพที่ 2.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม ปีงบประมาณ 2559 – 2562	30
แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2562	31
แผนภาพที่ 2.3 โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามปริมาณ ปีงบประมาณ 2562	31
แผนภาพที่ 2.4 รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ ในภาพรวม ปีงบประมาณ 2559 – 2562	32
แผนภาพที่ 2.5 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2562	33
แผนภาพที่ 2.6 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามปริมาณ ปีงบประมาณ 2562	33
แผนภาพที่ 2.7 รายละเอียดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 - 2562	40
แผนภาพที่ 2.8 สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2553 – 2562	45

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 2.9 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2562 จำแนกตามประเภทของกองทุนนอกงบประมาณ	46
แผนภาพที่ 2.10 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2558 – 2562	49
แผนภาพที่ 2.11 งบประมาณการภาระค่าใช้จ่ายกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2563 – 2578	50
แผนภาพที่ 2.12 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2558 – 2562	51
แผนภาพที่ 3.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของรัฐบาลกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2559 – 2562	55
แผนภาพที่ 3.2 กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐบาลกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2559 – 2562	55
แผนภาพที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562	59
แผนภาพที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562	61
แผนภาพที่ 3.5 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐบาลกิจฯ โดยรวม ปีบัญชี 2559 – 2562	62
แผนภาพที่ 3.6 เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รพท. รพม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2559 – 2562	71
แผนภาพที่ 3.7 หนี้สุทธิของ รพท. รพม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2559 – 2562	73
แผนภาพที่ 3.8 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐบาลกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง	75
แผนภาพที่ 4.1 ฐานะทางการเงินที่สำคัญของ ธพว. และ ธอท.	85
แผนภาพที่ 4.2 ฐานะทางการเงินที่สำคัญของ ธสน. ธอส. ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส.	86
แผนภาพที่ 4.3 หนี้ SFIs ที่เป็นหนี้สาธารณะ	88
แผนภาพที่ 4.4 ผลการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	89
แผนภาพที่ 4.5 ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	90
แผนภาพที่ 6.1 การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ ธปท.	106
แผนภาพที่ 6.2 ผลการดำเนินงานของ ธปท. ปี 2557 – 2561	112
แผนภาพที่ 6.3 กำไร/ขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Accumulated Realised Gain/Loss)	113
แผนภาพที่ 6.4 กำไร/ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สิน ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Unrealised Gain/Loss from Foreign Exchange Revaluation)	113
แผนภาพที่ 6.5 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยไทย ระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562	115

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 6.6 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration) ระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562	115
แผนภาพที่ 6.7 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิต และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562	117
แผนภาพที่ 6.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ระหว่างปี 2557 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562	118

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเศรษฐกิจไทยปี 2560 – 2562 และแนวโน้มปี 2563	6
ตารางที่ 1.2 รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามเอกสารงบประมาณรวมฉบับเพิ่มเติมแล้ว)	9
ตารางที่ 1.3 ฐานะทางการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด	10
ตารางที่ 1.4 สรุปภาระงบประมาณรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	22
ตารางที่ 1.5 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลังต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ	25
ตารางที่ 2.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2559 – 2562	35
ตารางที่ 2.2 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2559 – 2562	37
ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2560 – 2562	39
ตารางที่ 2.4 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2559 – 2562	42
ตารางที่ 2.5 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2559 – 2562	47
ตารางที่ 2.6 Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	52
ตารางที่ 3.1 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2559 – 2562	56
ตารางที่ 3.2 กำไรสุทธิของรัฐบาลวิสาหกิจฯ แยกตามสาขา ปีบัญชี 2559 – 2562	58
ตารางที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562	59
ตารางที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2559 – 2562	61
ตารางที่ 3.5 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2559 – 2563	63
ตารางที่ 3.6 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ส่วนของทุน และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟฟ้ าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2559 – 2563	65
ตารางที่ 3.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ 2559 – 2563	66
ตารางที่ 3.8 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2559 – 2562	67
ตารางที่ 3.9 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2559 – 2563	68

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 3.10 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2559 – 2563	70
ตารางที่ 3.11 หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ (ไม่รวมกู้ต่อ) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562	76
ตารางที่ 3.12 หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562	77
ตารางที่ 3.13 หนี้รัฐวิสาหกิจฯ และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อที่รัฐบาลรับภาระ ตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562	78
ตารางที่ 3.14 ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น	79
ตารางที่ 3.15 การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	79
ตารางที่ 3.16 Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจฯ	81
ตารางที่ 4.1 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	91
ตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562 ตามเอกสารงบประมาณ	94
ตารางที่ 5.2 โครงสร้างรายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มา ปีงบประมาณ 2558 – 2562	95
ตารางที่ 5.3 โครงสร้างรายจ่ายของ อปท. ปีงบประมาณ 2561 – 2562	96
ตารางที่ 5.4 ฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562	97
ตารางที่ 5.5 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562	97
ตารางที่ 5.6 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562	99
ตารางที่ 5.7 สัดส่วนเงินสะสมของ อปท.	101
ตารางที่ 5.8 เงินสะสมของ อปท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2562	102
ตารางที่ 5.9 Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	102
ตารางที่ 6.1 ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ณ วันที่ 30 กันยายน 2562	106
ตารางที่ 6.2 จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน และจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝาก ในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2562	107
ตารางที่ 6.3 ระยะเวลาและวงเงินการคุ้มครองเงินฝาก	107
ตารางที่ 6.4 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี 2558 – 2562	110
ตารางที่ 6.5 จำนวนบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562	114
ตารางที่ 6.6 Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	120

สารบัญกรอบความรู้

เรื่อง	หน้า
กรอบความรู้ที่ 1 การให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนและการจัดเก็บเงินสมทบ ของกองทุนประกันสังคม	43
กรอบความรู้ที่ 2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560-2564) ฉบับทบทวน พ.ศ. 2562	44
กรอบความรู้ที่ 3 บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecom: NT Co.)	80

บทสรุปผู้บริหาร

เศรษฐกิจไทยในปีงบประมาณ 2562 เผชิญกับความท้าทายจากปัจจัยภายนอกทั้งจากสงครามการค้าระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมถึงเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัว โดยมูลค่าการส่งออกในปี 2562 หดตัวร้อยละ 3.2 จากปีก่อนหน้า ประกอบกับการลงทุนรวมที่ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2.2 ชะลอตัวลงจากปีก่อนหน้า ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในภาพรวมปี 2562 ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2.4 ในขณะที่สินค้าส่งออกของธนาคารพาณิชย์แสดงแนวโน้มชะลอตัวเช่นกัน โดย ณ สิ้นปี 2562 ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 3.7 จากปีก่อน

ท่ามกลางความท้าทายจากปัจจัยทางเศรษฐกิจดังกล่าว ความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2562 ยังถือว่าอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ ในขณะที่ยังคงมีประเด็นความเสี่ยงที่จะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดทั้งในภาคระยะสั้นและระยะยาวด้วยเช่นกัน โดยผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2562 แบ่งตาม 1) ผลการบริหารจัดการทางการคลัง 2) ความแข็งแกร่งทางการคลัง และ 3) ประเด็นความเสี่ยงทางการคลัง มาตรการรองรับ และข้อเสนอแนะ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. ผลการบริหารจัดการทางการคลัง

1.1 รัฐบาลยังสามารถบริหารการจัดเก็บรายได้ในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในปีงบประมาณ 2562 สามารถจัดเก็บรายได้สุทธิได้รวมทั้งสิ้น 2,566,116 ล้านบาท เป็นไปตามเป้าหมายการจัดเก็บที่คาดการณ์ไว้ และยังคงขยายตัวต่อเนื่องจากปีก่อน

1.2 ประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณปรับตัวดีขึ้น โดยอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 92.60 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับ 2 ปีงบประมาณก่อนหน้า ในขณะที่อัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือในปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 99.60 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 66.40 ในปีก่อนหน้าอย่างชัดเจน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดให้การเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปีได้เฉพาะกรณีที่ยกหน้ผูกพันไว้แล้วเท่านั้น

1.3 สัดส่วนรายจ่ายชำระดอกเบี้ยต่อรายได้รัฐบาลสุทธียังคงเคลื่อนไหวในกรอบแคบตลอด 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 6.48 ยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากรายได้รัฐบาลสุทธิที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น รวมไปถึงอานิสงค์ของอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลที่อยู่ในระดับต่ำในช่วงที่ผ่านมา

1.4 การขยายตัวของรายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ คาดว่าจะขยายตัวในขอบเขตจำกัด โดยในปีงบประมาณ 2562 รายจ่ายดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 3.28 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่รวมรายจ่ายชำระเงินต้นและรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง (งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวม 2 รายการ)) ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันมีการกำหนดเพดานสูงสุดของภาระทางการคลังคงค้างจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง (พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ) ไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การขยายตัวของรายจ่ายดังกล่าวในอนาคตคาดว่าจะอยู่ในขอบเขตจำกัด

1.5 สัดส่วนรายจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสมทบบุคลากรภาครัฐต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวม 2 รายการ) ปรับตัวลดลงต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 27.10 ลดลงจากร้อยละ 29.85 ในปีงบประมาณ 2556 โดยหากพิจารณาสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) พบว่า มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องเช่นกัน โดยในปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 4.74 ลดลงจากร้อยละ 5.49 ในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากการควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายด้านเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสมทบบุคลากรภาครัฐ ในภาพรวมให้อยู่ในระดับต่ำ โดยรัฐบาลไม่มีการขยายฐานเงินเดือนข้าราชการในช่วง 4 ปีงบประมาณที่ผ่านมา

1.6 เม็ดเงินการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน (รวมทั้งรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเหลื่อมปี) แสดงแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.80 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2562 ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 4.26 ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยหากพิจารณาเฉพาะรายจ่ายลงทุนในสินทรัพย์ถาวร จะมีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 2.50 ขยายตัวเฉลี่ย 7 ปีอยู่ที่ร้อยละ 8.81 แสดงถึงบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาครัฐในภาคการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

2. ความแข็งแกร่งทางการคลัง

2.1 ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง (ตามแบบจำลองระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System)) ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 อยู่ในระดับปกติ โดยมีค่าอยู่ที่ 0.73 ต่ำกว่าระดับขีดเตือนภัย (Threshold) ที่ 5.70 อยู่มาก สะท้อนถึงสถานะทางการคลังในภาพรวมที่ยังแข็งแกร่ง ท่ามกลางการชะลอตัวของเศรษฐกิจ และยังไม่มีความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์การคลังใน 2 ปีข้างหน้า

2.2 เงินคงคลังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่องในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา โดยมีค่าเฉลี่ย 4 ไตรมาส ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 2.51 ต่อ GDP สูงกว่าระดับขีดเตือนภัยที่ร้อยละ 0.79 เป็นผลมาจากนโยบายให้กองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ นำเงินนอกงบประมาณมาฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลัง สะท้อนถึงความเสี่ยงด้านสภาพคล่องระยะสั้นในการเบิกจ่ายงบประมาณที่อยู่ในระดับต่ำ

2.3 ระดับหนี้สาธารณะยังคงต่ำกว่าสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดที่ร้อยละ 60 โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 41.10 เคลื่อนไหวในรอบแคบตลอดช่วง 8 ปีงบประมาณ ที่ผ่านมา โดยภาระในการชำระดอกเบี้ยเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาลแล้วยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ อยู่ที่ร้อยละ 6.48 ในปีงบประมาณ 2562

2.4 ความเสี่ยงจากภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาฐานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยในภาพรวม SFIs ยังมีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่งต่อเนื่อง มีความเพียงพอของเงินกองทุน รวมไปถึงสัดส่วนเงินกู้สำรองต่อสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-performing Loans: NPLs) อยู่ในระดับสูง ยกเว้นในกรณีของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธพว.) ที่ยังคงมีปัญหาระยะทางการเงินมาโดยตลอด แต่ปัจจุบันมีกลไกของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (กองทุน SFIs) ที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการเพิ่มทุนให้กับ SFIs ทั้งสองแห่งได้

2.5 สัดส่วนหนี้เสียของโครงการนโยบายรัฐยังอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 2.25 ต่ำกว่าสัดส่วนหนี้เสียของสินเชื่อ SFIs ในภาพรวมซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 3.93 สะท้อนถึงการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ที่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

2.6 ภาคการเงินโดยรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ โดยยังไม่มีความเสี่ยงต่อภาคการคลังที่มีนัยสำคัญ โดยระดับความเพียงพอของเงินกองทุนของระบบธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 19.2 สูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ ธปท. กำหนดที่ร้อยละ 11 และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตลอด 5 ปี ที่ผ่านมา สัดส่วน NPLs อยู่ที่ร้อยละ 2.98 อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และเคลื่อนไหวในรอบแคบในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ระบบธุรกิจประกันชีวิตและประกันวินาศภัยมีความเพียงพอของเงินกองทุน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 362 และ 320 ตามลำดับ อยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำหนดไว้ที่ร้อยละ 140

3. ประเด็นความเสี่ยงทางการคลัง มาตรการรองรับ และข้อเสนอแนะ

3.1 การชะลอตัวทางเศรษฐกิจ การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด รวมไปถึงความล่าช้าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะเป็นประเด็นความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการทางการคลังในปีงบประมาณ 2563 ทั้งในด้านของการบริหารการจัดเก็บรายได้ ความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจต้องกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ รวมไปถึงการกระจุกตัวของการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการติดตามและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิดต่อไป ทั้งนี้ ระดับหนี้สาธารณะ ภาระดอกเบี้ยต้องงบประมาณ และอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลในปัจจุบันที่อยู่ในระดับต่ำจะเป็นปัจจัยบวกที่เอื้อต่อการกู้เงินเพิ่มเติมของรัฐบาลในกรณีจำเป็น

3.2 สัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ยังคงมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่เพียงร้อยละ 15.19 ต่ำสุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา และยังคงมีแรงกดดันต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2563 จากแนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ประกอบกับรัฐบาลยังคงมีการจัดทำนโยบายลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้กับผู้ประกอบการและประชาชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ จากประมาณการสัดส่วนรายได้ต่อ GDP ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปี 2564 – 2567) สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ยังคงแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องเช่นกัน ดังนั้น ในระยะยาว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอย่างจริงจัง เพื่อรองรับภาระงบประมาณที่อาจสูงขึ้นโดยเฉพาะรายจ่ายด้านสวัสดิการด้วย

3.3 รัฐบาลมีการพึ่งพารายได้ภาษีจากฐานการบริโภคสูงขึ้น เมื่อเทียบกับภาษีจากฐานรายได้ในช่วง 6 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีฐานรายได้ที่ขยายตัวในระดับต่ำจากการปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ 20 การปรับโครงสร้างขึ้นอัตราภาษี และการเพิ่มค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในช่วงที่ผ่านมาเป็นสำคัญ โดยการพึ่งพาภาษีจากฐานบริโภคในระดับสูงจะก่อให้เกิดความเสี่ยงในการบริหารการจัดเก็บจากความผันผวนของปัจจัยราคาสินค้า อัตราแลกเปลี่ยน และพฤติกรรมของผู้บริโภค ซึ่งยากต่อการประมาณการ นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาษีจากฐานบริโภคในระดับสูง จะทำให้กลไกของการสร้างเสถียรภาพในตัวเอง (Automatic Stabilizer) และการกระจายรายได้ของระบบภาษีไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.4 การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลยังคงมีแรงกดดันในการลดอัตราลงอีกในอนาคต
โดยค่าเฉลี่ยของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในเอเชียได้ลดลงต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 21 ในปี 2562 ใกล้เคียงกับประเทศไทย สะท้อนถึงแรงกดดันในการพิจารณาปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทยที่ยังมีอยู่ หากต่างประเทศมีนโยบายปรับลดอัตราเพิ่มเติมอีกในอนาคต

3.5 การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ในระดับต่ำ โดยมีเพียงประมาณร้อยละ 6 - 7 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด (อายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป) ที่มีการเสียภาษีเงินได้ ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของประชากรวัยแรงงานไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 4.27 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ภาระภาษีเฉลี่ยต่อหัวแรงงานกลับเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.26 นอกจากนี้ ประเทศไทยมีสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อรายได้ภาษีทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 12.33 ต่ำกว่าประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศ G20 (ไม่รวมสหรัฐอเมริกา) ที่อยู่สูงถึงร้อยละ 24.47

ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อนเฉพาะรายการที่จำเป็น และในระยะยาวควรมีการพิจารณาปรับโครงสร้างขึ้นอัตราภาษีต่าง ๆ เพื่อขยายฐานการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ประเทศมีรายได้ในการจัดทำสวัสดิการและนโยบายต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นการสนับสนุนกลไกการทำงานในการสร้างเสถียรภาพในตัวเองและการกระจายรายได้ของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีลักษณะการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าด้วย

3.6 รายจ่ายด้านสวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำนาญบำนาญ
ขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เฉลี่ยร้อยละ 7.70 ต่อปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยในปีงบประมาณ 2562 รายจ่ายดังกล่าวมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 21.96 ของงบประมาณรายจ่ายสุทธิ หรือคิดเป็นร้อยละ 3.84 ต่อ GDP สะท้อนถึงแนวโน้มของภาระงบประมาณที่เป็นภาระผูกพันตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่ยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลยังมีภาระค้างจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคม ทั้งสิ้น 96,451 ล้านบาท นอกจากนี้ ในระยะปานกลางขึ้นไป รัฐบาลยังมีความเสี่ยงในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ในกรณีที่ กอช. มีสภาพคล่องไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกตั้งแต่ปี 2566 เป็นต้นไป

3.7 รัฐวิสาหกิจ และ SFIs บางแห่งยังคงมีปัญหาด้านผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการกำกับดูแลต้องมีการติดตามการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด รวมถึงพิจารณาแนวทางการควบรวม หรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ที่มีปัญหา หากมีความจำเป็นในอนาคตด้วย ทั้งนี้ มีรัฐวิสาหกิจที่มีแผนการดำเนินการเกี่ยวข้องการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่จะต้องติดตามต่อไป ได้แก่ 1) ธอท. ซึ่งมีแผนที่จะหาพันธมิตรภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน 2) การควบรวมระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ 3) การควบรวมระหว่างบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)

3.8 รัฐบาลยังคงต้องจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพิ่มขึ้น
ต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 6.76 ต่อปี ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2553 – 2562) เพื่อเป็นรายได้เพิ่มเติมในการดำเนินงานให้กับ อปท. นอกเหนือจากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ โดยรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้อยู่ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในช่วง 5 ปี งบประมาณที่ผ่านมา สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล มีแนวโน้มคงที่และยังคงต่ำกว่าร้อยละ 30 นอกจากนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปีงบประมาณ 2563 ซึ่งมีการผ่อนปรนภาระภาษีใน 3 ปีแรก รวมถึงการลดหย่อนภาระภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยมูลค่าต่ำกว่า 50 ล้านบาท อาจส่งผลให้รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้ลดลงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งจะเป็แรงกดดันให้

รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยรายได้ที่ลดลงดังกล่าวให้กับ อบท. ในอนาคตระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐคาดว่าผลกระทบดังกล่าวจะอยู่ในขอบเขตจำกัด ในขณะที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะช่วยให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นในระยะยาวต่อไป

โดยสรุปแล้ว ประเด็นความเสี่ยงดังกล่าวข้างต้นจะเป็นความท้าทายที่กีดกันต่อการบริหารจัดการงบประมาณทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในช่วงอนาคตระยะสั้น แต่จากเสถียรภาพทางการคลังที่อยู่ในระดับแข็งแกร่งต่อเนื่อง รัฐบาลยังคงมีศักยภาพที่สามารถรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวได้จากระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP รวมไปถึงภาระดอกเบี้ยต่อรายได้สุทธิที่อยู่ในระดับต่ำ รวมไปถึงอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลที่อยู่ในระดับต่ำ ปัจจัยเชิงบวกต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นโอกาสที่เอื้อต่อการกู้เงินเพิ่มเติมทั้งเพื่อชดเชยส่วนต่างรายได้ที่ไม่เป็นไปตามประมาณการ หรือเพื่อจัดทำมาตรการเพิ่มเติมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหากจำเป็นได้ ขณะที่ในระยะปานกลางขึ้นไป จำเป็นจะต้องมีการติดตามแนวทางการเพิ่มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP โดยเฉพาะจากภาษีเงินได้ การบริหารจัดการนโยบายการคลังเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ รวมไปถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางการคลังของ อบท. เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ทั้งนี้ สามารถสรุปตัวเลขภาระผูกพันทางการคลังในอนาคต ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 (นอกเหนือจากที่รับรู้ในงบประมาณประจำปี 2562) ในรูปของตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) โดยแบ่งตามลักษณะของผลผูกพันออกเป็น 2 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านเหตุของผลผูกพัน แบ่งออกเป็น ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลงที่กำหนดให้รัฐบาลต้องเป็นผู้รับภาระ และภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันจากความคาดหวังจากสังคมบนหลักพื้นฐานทางจริยธรรม คุณธรรมที่รัฐบาลควรต้องเข้าไปดูแลจัดการ และ 2) มิติด้านกำหนดเวลา แบ่งออกเป็น ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันที่มีกำหนดเวลาที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้อย่างชัดเจน และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) ซึ่งเป็นผลผูกพันที่มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น หากเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นในอนาคต ดังนี้

ตารางประเมินความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix)

	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)
ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities)	- หนี้รัฐบาล 5,664,176 ล้านบาท - ภาระงบประมาณคงค้างที่ต้องชดเชยให้กับการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs 858,085 ล้านบาท - ภาระค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวน 96,450 ล้านบาท - หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลรับภาระ 239,893 ล้านบาท	- หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกัน/กู้ให้กู้ต่อ (แต่ไม่รับภาระ) 402,362 ล้านบาท - หนี้ของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน (แต่ไม่รับภาระ) 56,100 ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จำนวน 803,016 ล้านบาท
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities)		- หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน 493,394 ล้านบาท - กรณีฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจ 155,604 ล้านบาท

หมายเหตุ: ตัวเลข ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทที่ 1 รัฐบาล

1.1 สถานการณ์เศรษฐกิจและความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมในปี 2562 และแนวโน้มปี 2563

เศรษฐกิจไทยในปี 2562 เผชิญกับความท้าทายจากปัจจัยภายนอกทั้งจากสงครามการค้าระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมถึงเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัวลง ส่งผลให้มูลค่าการส่งออกในปี 2562 หดตัวร้อยละ 3.2 จากปีก่อนหน้า ประกอบกับการลงทุนรวมที่ชะลอตัวลงจากปีก่อนหน้า โดยขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2.2 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในภาพรวมในปี 2562 ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2.4 ชะลอตัวลงจากร้อยละ 4.2 ในปีก่อนหน้า ในขณะที่สินเชื่อกค้างของธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นปี 2562 ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 3.7 ชะลอตัวต่อเนื่องเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้าตั้งแต่ ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2561 เป็นต้นมา โดยได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ระดับหนี้ครัวเรือนที่ยังคงอยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 79.3 ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเศรษฐกิจไทยปี 2560 – 2562 และแนวโน้มปี 2563

	2560	2561	2562	ปี 2563 (ประมาณการ 17 ก.พ. 62)
GDP (CVM, %)	4.1	4.2	2.4	1.5 – 2.5
การลงทุนรวม (CVM, %)	1.8	3.8	2.2	3.6
ภาคเอกชน (CVM, %)	2.9	4.1	2.8	3.2
ภาครัฐบาล (CVM, %)	(1.4)	2.9	0.2	4.8
การบริโภคภาคเอกชน (CVM, %)	3.1	4.6	4.5	3.5
การอุปโภคภาครัฐ (CVM, %)	0.1	2.6	1.4	2.6
มูลค่าการส่งออก (%)	9.5	7.5	(3.2)	1.4
มูลค่าการนำเข้า (%)	13.2	13.7	(5.4)	2.7
GDP Deflator (%)	2.0	1.5	0.7	0.4 - 1.4
การขยายตัวของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ (%)	8.5	2.5	3.7	-
ระดับหนี้ครัวเรือนต่อ GDP (%)	78.3	78.6	79.3*	-

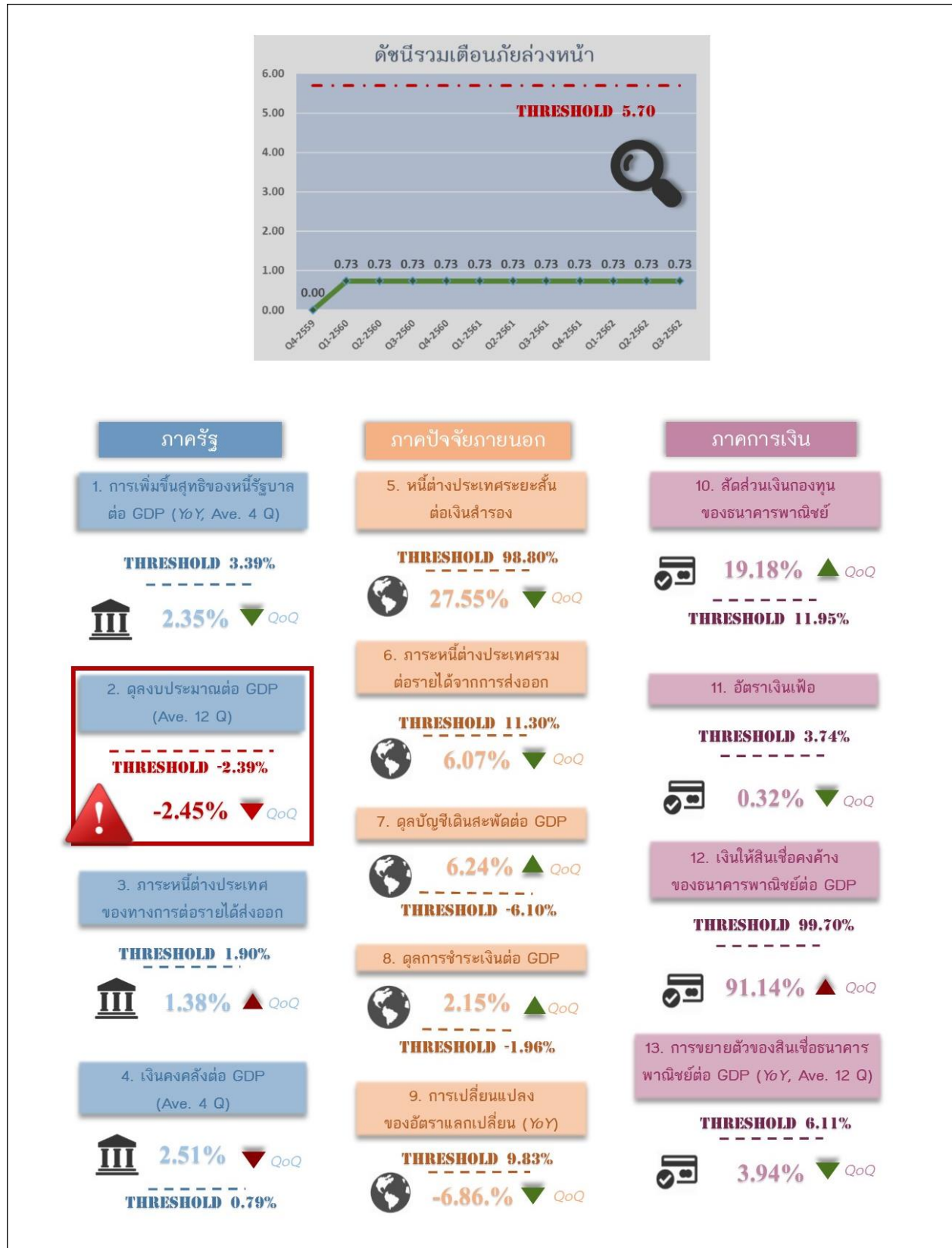
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

* หนี้ครัวเรือนเป็นข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2562

1.1.1 ความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตทางการคลัง

ท่ามกลางความท้าทายทางเศรษฐกิจดังกล่าว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ติดตามสถานะทางการคลัง ควบคู่ไปกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดเพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประกอบการเสนอแนะนโยบาย หรือการออกมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อป้องกันปัญหา หรือลดผลกระทบและความเสียหายจากความเสี่ยงนั้น ๆ ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ โดยส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว สศค. ได้มีการพัฒนาระบบสัญญาณเตือนภัยทางการคลัง (Fiscal Early Warning System: FEWS) ขึ้น เพื่อใช้ติดตามและประเมินระดับความเสี่ยงของภาคการคลังในระยะ 2 ปีข้างหน้าว่า จะยังคงอยู่ในระดับปกติ หรือมีความเสี่ยงในการเกิดวิกฤตทางการคลัง ผ่านการติดตามข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้วิกฤตล่วงหน้า (ตัวบ่งชี้ฯ) รวมทั้งสิ้น 13 ตัว ที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคปัจจัยภายนอก (เศรษฐกิจระหว่างประเทศ) และภาคการเงิน เพื่อนำมาประมวลผลและคำนวณเป็นดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง (ดัชนีรวมฯ) โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 ดัชนีรวมฯ มีค่าอยู่ที่ 0.73 ยังคงอยู่ในระดับปกติ และต่ำกว่าระดับขีดเตือนภัย (Threshold) ที่ 5.70 อยู่มาก สะท้อนถึงความแข็งแกร่งของสถานะทางการคลังในภาพรวม

แผนภาพที่ 1.1 ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลังจากแบบจำลอง Fiscal Early Warning System
ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562



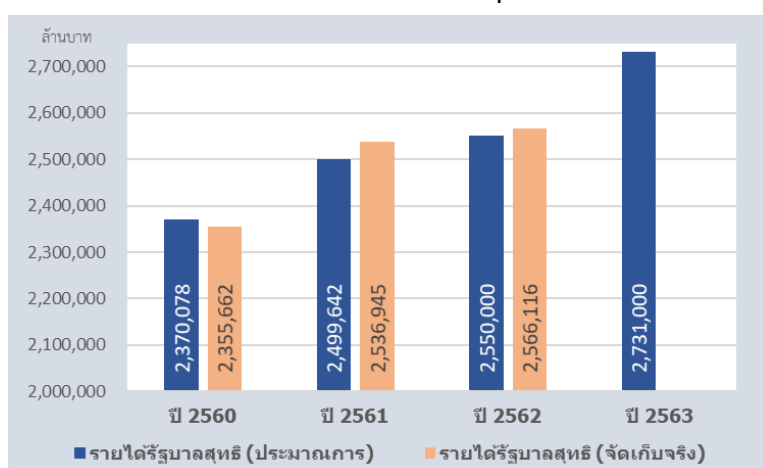
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (รายละเอียดเพิ่มเติม <http://www.fpo.go.th/main/Statistic-Database.aspx>)

ทั้งนี้ มีตัวบ่งชี้ฯ ดุลยงบประมาณต่อ GDP (ค่าเฉลี่ย 12 ไตรมาส) เพียงตัวเดียวที่ส่งสัญญาณเตือน โดยมีค่าอยู่ที่ร้อยละ -2.45 ต่ำกว่าระดับขีดเตือนภัย ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ -2.39 (แผนภาพที่ 1.1) โดยเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลในช่วง 12 ไตรมาสที่ผ่านมา ในขณะที่การชะลอตัวของสินเชื่อธนาคารพาณิชย์มีค่าเฉลี่ย 12 ไตรมาส อยู่ที่ร้อยละ 3.94 ต่ำกว่าแนวโน้มเฉลี่ย 10 ปีที่ร้อยละ 6.02 อัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับต่ำตลอด 12 ไตรมาสที่ผ่านมา โดยมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 1 รวมทั้งดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ที่มีแนวโน้มเกินดุลลดลงในช่วง 2 ปีล่าสุด ในขณะที่การเพิ่มขึ้นสุทธิของหนี้รัฐบาลต่อ GDP (เฉลี่ย 4 ไตรมาส) อยู่ที่ร้อยละ 1.38 ซึ่งยังคงอยู่ในระดับปกติ ส่งผลให้ในภาพรวมความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการคลังในอนาคตระยะสั้น (2 ปี) ยังคงอยู่ในระดับปกติ

1.1.2 การบริหารจัดการเก็บรายได้ในภาพรวม

ท่ามกลางแนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลยังสามารถบริหารจัดการเก็บรายได้ในภาพรวมให้เป็นไปตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเนื่องในช่วง 4 ปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยในปีงบประมาณ 2562 สามารถจัดเก็บรายได้สุทธิรวมทั้งสิ้น 2,566,116 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการที่ตั้งไว้ และแม้ว่าจะขยายตัวจากปีก่อนเพียงร้อยละ 1.15 แต่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการบริหารจัดการในปีงบประมาณ 2561 อยู่ในระดับสูงจากการมีรายได้พิเศษ ซึ่งหากไม่นับผลจากรายได้พิเศษดังกล่าวแล้ว การจัดเก็บรายได้สุทธิในปีงบประมาณ 2562 จะขยายตัวได้ร้อยละ 3.17 (แผนภาพที่ 1.2)

แผนภาพที่ 1.2 ผลการจัดเก็บรายได้สุทธิกับประมาณการ



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

อย่างไรก็ดี ความท้าทายด้านเศรษฐกิจดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บในปีงบประมาณ 2563 ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บไว้ที่ 2,731,000 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 6.43 จากปีงบประมาณ 2562 ในขณะที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้คาดการณ์ว่า เศรษฐกิจไทยในปี 2563 จะขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2 รวมไปถึงการบริโภคที่คาดว่าจะขยายตัวได้ร้อยละ 3.50 ต่ำกว่าในปี 2561 และ 2562 โดยเฉพาะยอดขายรถยนต์ในช่วงครึ่งหลังของปี 2562 เป็นต้นมาที่เริ่มแสดงทิศทางหดตัวลงเป็นครั้งแรกในรอบ 3 ปี นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคการส่งออกและนำเข้าที่คาดว่าจะยังคงต่ำกว่าระดับของปี 2560 และ 2561 รวมถึงค่าเงินบาทที่มีแนวโน้มแข็งตัวขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นปัจจัยกดดันต่อการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2563 ที่รัฐบาลต้องมีการติดตามและบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าวอย่างใกล้ชิดต่อไป ทั้งนี้ หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เพื่อชดเชย

การขาดดุลงบประมาณเพิ่มเติมจากที่ประมาณการไว้ ระดับหนี้สาธารณะ ภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณ และอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลในปัจจุบันที่อยู่ในระดับต่ำจะเป็นปัจจัยบวกที่เอื้อต่อการดำเนินการดังกล่าว ในกรณีจำเป็นในอนาคตระยะสั้น โดยจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

1.1.3 การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐบาลได้จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 จำนวน 3,000,000 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณก่อนหน้าร้อยละ 1.64 อย่างไรก็ดี หากพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่ไม่รวมรายจ่ายชำระหนี้ และรายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง ซึ่งถือเป็นรายจ่ายสำหรับชำระหนี้ของรายจ่ายที่เกิดขึ้นในอดีต (งบประมาณรายจ่ายไม่รวม 2 รายการ) (ตารางที่ 1.2) พบว่า การขยายตัวของงบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) มีแนวโน้มชะลอตัวลง แต่ยังคงขยายตัวต่อเนื่องในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา โดยในปี 2562 มีจำนวนอยู่ที่ 2,950,917 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.26 จากปีงบประมาณก่อนหน้า ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2563 รัฐบาลมีการจัดทำกรอบงบประมาณอยู่ที่ 3,200,000 ล้านบาท โดยงบประมาณสุทธิมีจำนวนอยู่ที่ 3,048,120 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.29 จากปีงบประมาณ 2562 (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตามเอกสารงบประมาณรวมงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว)

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563*
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	2,776,000	2,923,000	3,050,000	3,000,000	3,200,000
%yoy	7.81	5.30	4.34	(1.64)	6.67
รายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง	21,875	27,078	49,642	-	62,710
รายจ่ายชำระหนี้	61,992	81,187	86,942	78,206	89,170
งบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ)	2,713,487	2,847,053	2,943,285	2,950,917	3,048,120
%yoy	8.83	4.92	3.38	0.26	3.29
การเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปี					
อัตราการใช้จ่าย (%)	92.90	91.90	91.50	92.60	-
อัตราการใช้จ่าย (%)**	-	-	95.90	97.60	-
การเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปี					
อัตราการใช้จ่าย (%)	74.10	73.80	66.40	99.60	-
อัตราการใช้จ่าย (%)**	-	-	86.40	99.70	-

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: *ปีงบประมาณ 2563 เป็นข้อมูลจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

** อัตราการใช้จ่าย หมายถึง อัตราการเบิกจ่ายรวมกับส่วนที่มีการก่อหนี้แล้ว

สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2562 รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ร้อยละ 92.60 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับ 2 ปีงบประมาณก่อนหน้า โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปีได้เฉพาะในกรณีที่มีการก่อหนี้ผูกพันไว้แล้วเท่านั้น โดยขยายเวลาการเบิกจ่ายได้อีกไม่เกิน 6 เดือน (เว้นแต่มีความจำเป็น สามารถขยายเพิ่มได้อีกไม่เกิน 6 เดือน) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ โดยหากพิจารณาอัตราการใช้จ่าย (อัตราการเบิกจ่ายที่รวมการก่อหนี้แล้ว) รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2562 แล้ว จะอยู่ที่ร้อยละ 97.60 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 95.90 ในปีงบประมาณ 2561 และหากพิจารณาอัตราการใช้จ่ายรายจ่ายเหลือปี พบว่า ในปีงบประมาณ 2562

มีการเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือในปีในอัตราสูงถึงร้อยละ 99.60 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 66.40 ในปีงบประมาณ 2561 อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความล่าช้าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2563 อาจเป็นปัจจัยเสี่ยงหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการเบิกจ่ายงบประมาณในปี 2563 ที่จะต้องมีการติดตามต่อไป

1.1.4 ฐานะการคลังของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 504,745 ล้านบาท และหากรวมกับดุลเงินนอกงบประมาณและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลแล้ว รัฐบาลจะขาดดุลเงินสดหลังกู้ทั้งสิ้น 120,481 ล้านบาท ส่งผลให้เงินคงคลังลดลงจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 อยู่ที่ 512,955 ล้านบาท (ตารางที่ 1.3) ทั้งนี้ หากพิจารณาความเสี่ยงทางการคลังจากดุลงบประมาณและระดับเงินคงคลัง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของตัวบ่งชี้วิกฤตล่วงหน้าในระบบ FEWS ของ สศค. พบว่า

(1) **ดุลงบประมาณต่อ GDP** (ไม่นับรวมรายจ่ายชำระเงินต้นและรายจ่ายชดเชยเงินคงคลัง) ในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลขาดดุลงบประมาณต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ -2.59 คิดเป็นค่าเฉลี่ย 12 ไตรมาส ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ -2.44 มีค่าเกินระดับขีดเตือนภัย ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ -2.39 แสดงถึงการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลในระดับสูงเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาของรัฐบาล (ภายใต้การเพิ่มขึ้นของหนี้รัฐบาลและดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลังที่ยังอยู่ในระดับปกติ)

(2) **ระดับเงินคงคลังต่อ GDP** แสดงแนวโน้มในภาพรวมเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา จากนโยบายให้กองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ นำเงินนอกงบประมาณมาฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลังเป็นสำคัญ โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 ระดับเงินคงคลังต่อ GDP มีค่าเฉลี่ย 4 ไตรมาสล่าสุดอยู่ที่ร้อยละ 2.51 สูงกว่าร้อยละ 0.79 ที่เป็นระดับขีดเตือนภัยกว่าสามเท่า แสดงถึงความเสี่ยงด้านกระแสเงินสดระยะสั้นสำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณที่อยู่ในระดับต่ำ

ตารางที่ 1.3 ฐานะทางการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสด

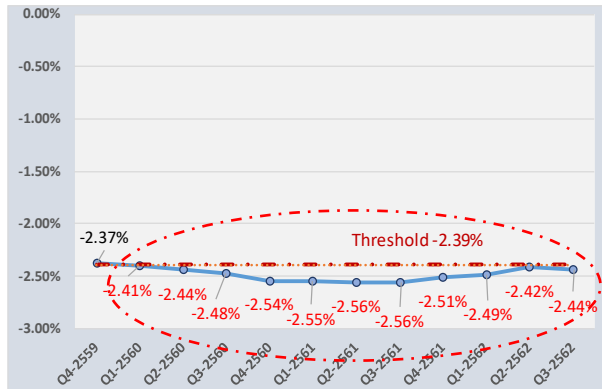
หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ 2561	ปีงบประมาณ 2562
รายได้	2,524,249	2,538,432
รายจ่าย	3,007,203	3,043,177
รายจ่ายปัจจุบัน	2,792,105	2,788,323
รายจ่ายเหลือปี	215,098	254,854
ดุลเงินงบประมาณ	(482,954)	(504,745)
ดุลเงินนอกงบประมาณ	92,274	35,286
เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล	500,358	348,978
ดุลเงินสดหลังกู้	109,678	(120,481)
เงินคงคลัง	633,436	512,955

ที่มา: กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

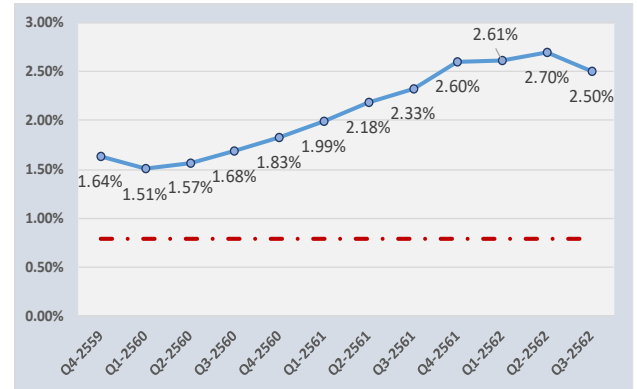
แผนภาพที่ 1.3 ตัวบ่งชี้วิกฤตล่วงหน้า

(1) ดุลงบประมาณต่อ GDP (เฉลี่ย 12 ไตรมาส)



ที่มา: ระบบบัญชีการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย
รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) เงินคงคลังต่อ GDP (เฉลี่ย 4 ไตรมาส)



ที่มา: กรมบัญชีกลาง
รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

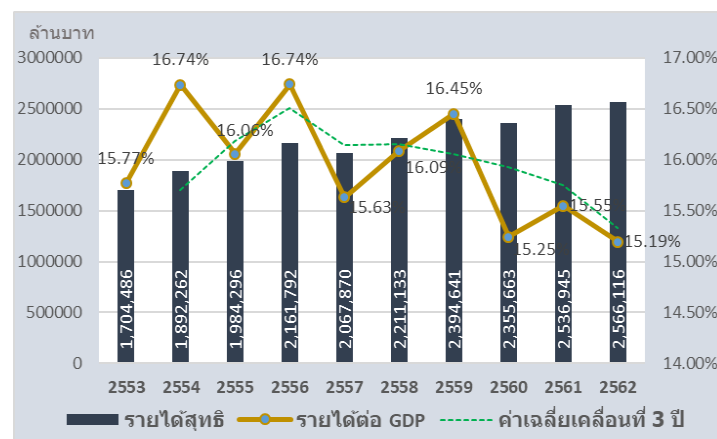
1.2 ความเสี่ยงทางการคลังจากโครงสร้างด้านรายได้

แม้ว่าการจัดเก็บรายได้ในภาพรวมของรัฐบาลยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ แต่มีประเด็นความเสี่ยงในเชิงโครงสร้างด้านรายได้ ดังนี้

1.2.1 สัดส่วนรายได้สุทธิต่อ GDP

แม้ว่าแนวโน้มในภาพรวมรัฐบาลจะจัดเก็บรายได้สุทธิในแง่ของเม็ดเงินได้เพิ่มขึ้นต่อเนื่องตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ยกเว้นในปีงบประมาณ 2557 และปีงบประมาณ 2560) รายได้สุทธิต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2562 คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.19 ต่ำสุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งหากพิจารณาในรูปค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ (Moving Average) 3 ปี (เพื่อขจัดผลกระทบเฉพาะกาล) สัดส่วนดังกล่าวแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องอย่างชัดเจนจากร้อยละ 16.76 ในปีงบประมาณ 2556 เหลือเพียงร้อยละ 15.52 ในปีงบประมาณ 2562 โดยเป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ที่ขยายตัวได้ลดลงเป็นสำคัญ (แผนภาพที่ 1.4)

แผนภาพที่ 1.4 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้สุทธิต่อ GDP



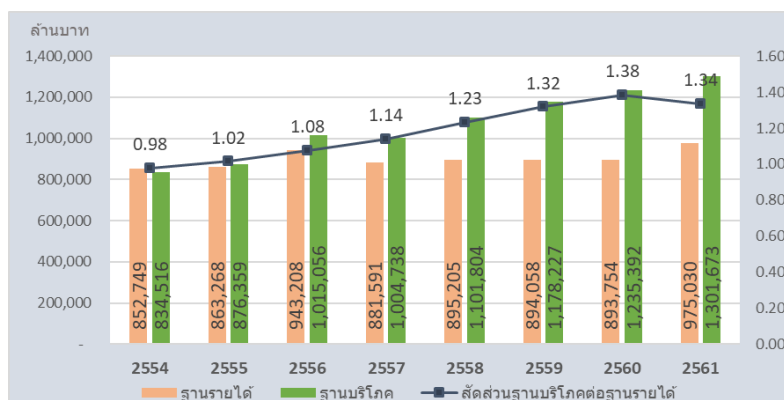
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ ประเมินการรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2563 ตามเอกสารงบประมาณ เท่ากับ 2,731,000 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 6.43 ส่งผลให้ประมาณการสัดส่วนรายได้สุทธิต่อ GDP ในปี 2563 อยู่ที่ร้อยละ 15.52 ปรับตัวดีขึ้นจากปีงบประมาณ 2562 อย่างไรก็ดี แรงกดดันของการลดลงของสัดส่วนรายได้สุทธิต่อ GDP จะยังคงมีอยู่ในปีงบประมาณ 2563 จากสถานการณ์เศรษฐกิจที่แสดงแนวโน้มชะลอตัวลงต่อเนื่องและการแข็งตัวของค่าเงินบาท

1.2.2 แนวโน้มการจัดเก็บภาษีจากฐานบริโภครายได้

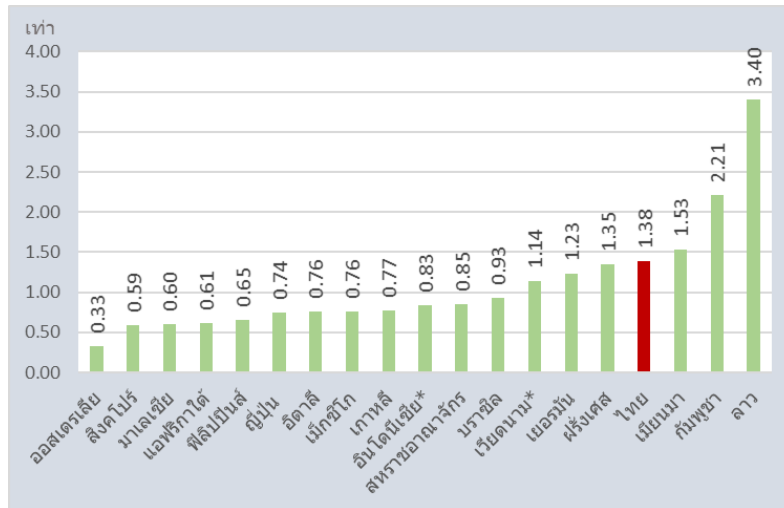
เมื่อเทียบภาษีจากฐานบริโภครายได้แล้ว ประเทศไทยมีแนวโน้มพึ่งพาภาษีจากฐานบริโภครายได้สูงขึ้นต่อเนื่อง และถือว่าอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับต่างประเทศ (ตามฐานข้อมูล Government Finance Statistics: GFS) โดยสัดส่วนภาษีจากฐานบริโภครายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 และเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ 1.38 เท่า ก่อนปรับตัวลดลงเล็กน้อยในปีงบประมาณ 2561 อยู่ที่ 1.34 เท่า ทั้งนี้ ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา ภาษีจากฐานรายได้ขยายตัวเฉลี่ยต่อปีเพียงร้อยละ 2.20 ขณะที่ภาษีจากฐานบริโภครายได้ขยายตัวเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 6.94 ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ 23 และ 20 ในปี 2555 และ 2556 ตามลำดับ การปรับโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจาก 5 ขั้นเป็น 7 ขั้นในปี 2556 รวมถึงการเพิ่มค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2560 เป็นสำคัญ (แผนภาพที่ 1.5) และหากเปรียบเทียบสัดส่วนดังกล่าวกับต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยถือว่ามีส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อยู่ที่ 1.38 เท่า โดยมีเพียงสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงกว่าประเทศไทย ในขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียมีส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำมากเพียง 0.59 และ 0.60 เท่า ตามลำดับ (แผนภาพที่ 1.6)

แผนภาพที่ 1.5 สัดส่วนการจัดเก็บภาษีจากฐานบริโภครายได้



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 1.6 เปรียบเทียบสัดส่วนภาษีจากฐานบริโศกกับฐานรายได้ในต่างประเทศ (ปี 2560)



ที่มา: ฐานข้อมูล Government Finance Statistics (GFS)

รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ: *อินโดนีเซีย ข้อมูลปี 2559 และเวียดนาม ข้อมูลปี 2556

การพึ่งพาการจัดเก็บภาษีจากฐานบริโศกในระดับสูงจะก่อให้เกิดประเด็นความเสี่ยงด้านการจัดเก็บที่จะมีความผันผวนและอาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการประมาณการ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากฐานบริโศกจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยด้านราคาสินค้า (อาทิ อัตราเงินเฟ้อ ค่าเงินบาท และราคาน้ำมันดิบ) และพฤติกรรมของผู้บริโภค ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความยากต่อการประมาณการ เมื่อเทียบกับเศรษฐกิจจริงที่เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ นอกจากนี้ การที่ภาษีจากฐานบริโศกไม่ได้เก็บแบบอัตราก้าวหน้า ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาษีจากฐานบริโศกในระดับสูง จะทำให้กลไกของการสร้างเสถียรภาพในตัวเอง และการกระจายรายได้ของระบบภาษีไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นที่ต้องผลักดันการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ให้มีส่วนเพิ่มขึ้นในระยะยาวต่อไป

1.2.3 สถานการณ์การจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้

(1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล

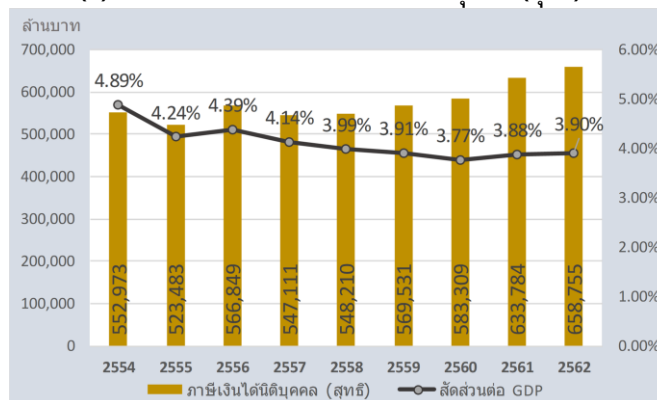
สาเหตุหนึ่งที่ภาษีจากฐานรายได้จัดเก็บได้ในระดับต่ำและมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องคือการปรับลดอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคลลดลงเหลือร้อยละ 23 และ 20 ในปี 2555 และ 2556 ตามลำดับ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในการประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยหากพิจารณาสัดส่วนการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อ GDP แล้ว พบว่า มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 จนถึง 2560 (ยกเว้นปีงบประมาณ 2556) ก่อนปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 โดยอยู่ที่ร้อยละ 3.88 และ 3.90 ตามลำดับ แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าช่วงก่อนการปรับลดอัตรากำไร ซึ่งเคยจัดเก็บได้สูงถึงร้อยละ 4.89 ในปีงบประมาณ 2554 (แผนภาพที่ 1.7 (1))

ผลการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าวสะท้อนถึงข้อเท็จจริงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่ประเทศไทยได้รับแรงกดดันในการลดอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคลลง จากการที่ประเทศต่าง ๆ มีนโยบายในการลดอัตรากำไรเงินได้นิติบุคคลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในประเทศตนเอง

โดยในปี 2562 ประเทศไทยมีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศในเอเชียและทั่วโลก โดยหากเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนแล้ว มีเพียงสาธารณรัฐสิงคโปร์และเนการาบรูไนดารุสซาลามที่มีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำกว่าประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในเอเชียที่ลดลงอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 21 ในปี 2562 ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่ปัจจุบันมีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเท่ากับประเทศไทยที่ร้อยละ 20 (แผนภาพที่ 1.7 (2) และ (3)) สะท้อนถึงแรงกดดันต่อการพิจารณาปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทยที่ยังมีอยู่ หากต่างประเทศมีนโยบายปรับลดอัตราเพิ่มเติมอีกในอนาคต ทั้งนี้ นอกเหนือจากแรงกดดันจากต่างประเทศแล้ว การออกมาตรการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ ให้กับผู้ประกอบการยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเช่นกัน

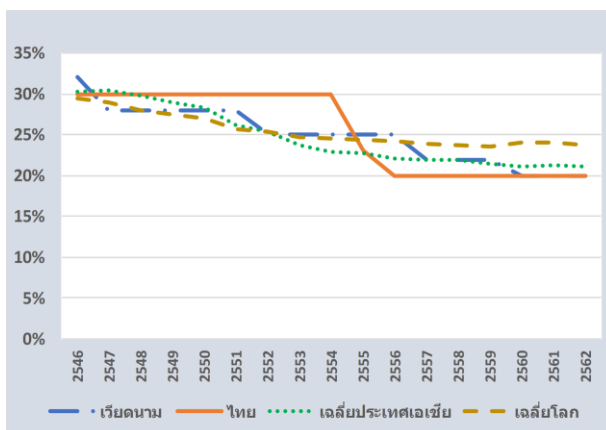
แผนภาพที่ 1.7 ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล

(1) แนวโน้มการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (สุทธิ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

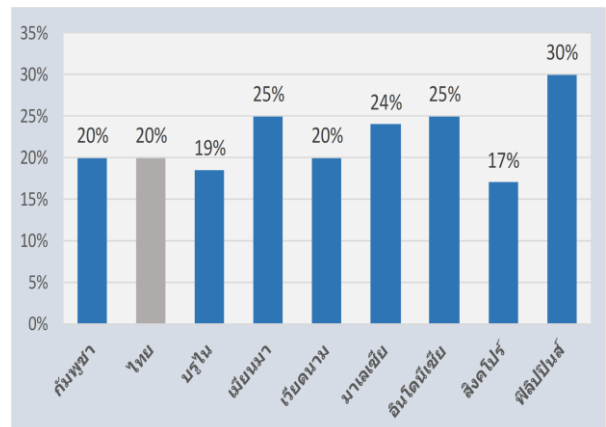
(2) การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของโลก



ที่มา: Tax Foundation

รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(3) อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของกลุ่มประเทศอาเซียน ในปี 2562



ที่มา: Asean Briefing

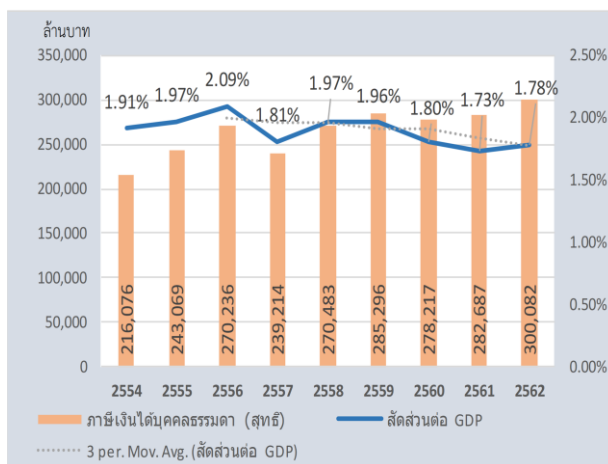
รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ผู้มีเงินได้ในประเทศไทยจำนวนมากยังคงไม่ได้อยู่ในระบบภาษี หรือได้รับการยกเว้น ภาษีเงินได้ ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้สัดส่วนภาษีจากฐานรายได้ของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ โดยจาก ข้อมูลของกรมสรรพากร พบว่า มีประชากรไทยเพียงประมาณร้อยละ 6 - 7 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด (อายุ มากกว่า 15 ปีขึ้นไป) ที่มีการเสียภาษีเงินได้ โดยหลังจากปีงบประมาณ 2557 ซึ่งเป็นปีที่มีการปรับโครงสร้างอัตรา ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจาก 5 ขั้นเป็น 7 ขั้น รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (สุทธิ) ได้เพิ่มขึ้น ต่อเนื่องจนถึงปี 2559 อย่างไรก็ตาม ในปี 2560 รัฐบาลได้มีการเพิ่มวงเงินหักค่าใช้จ่ายเป็น 100,000 บาท ทำให้ผล การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 มีมูลค่าลดลงจากปีงบประมาณ 2559 ก่อนจะ กลับมาจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้สูงกว่าปีงบประมาณ 2559 อีกครั้งในปีงบประมาณ 2562 (แผนภาพที่ 1.8 (1))

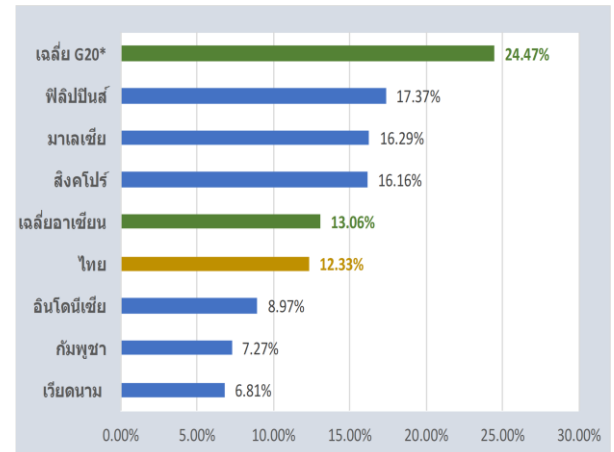
แผนภาพที่ 1.8 ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

(1) แนวโน้มการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (สุทธิ)



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) สัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อรายได้ภาษีทั้งหมด ของไทยและต่างประเทศ ปี 2560



ที่มา: ฐานข้อมูล Government Finance Statistics (GFS)
รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
หมายเหตุ: *ค่าเฉลี่ย G20 ไม่รวมสหรัฐอเมริกา

(3) เปรียบเทียบอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศในอาเซียน

ประเทศ	รายได้เฉลี่ยต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ)	อัตราก้าวหน้าของผู้มีรายได้เฉลี่ย (ร้อยละ)	ช่วงอัตราก้าวหน้า
กัมพูชา	1,078	0	0-20 (5 ขั้น)
เมียนมา	1,420	0	0-25 (6 ขั้น)
ลาว	1,643	5	0-24 (7 ขั้น)
เวียดนาม	1,770	5	5-35 (7 ขั้น)
ฟิลิปปินส์	2,753	0	0-35 (6 ขั้น)
อินโดนีเซีย	3,970	15	5-35 (4 ขั้น)
ไทย	5,901	5	0-35 (8 ขั้น)
มาเลเซีย	11,028	10	0-28 (11 ขั้น)
สิงคโปร์	52,600	7	0-20 (9 ขั้น)

ที่มา: Asean Briefing

รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ หากพิจารณาสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ GDP พบว่า มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา เหลือเพียงร้อยละ 1.78 ในปี 2562 จากที่เคยสูงสุดที่ร้อยละ 2.09 ในปี 2556 โดยหากพิจารณารายได้เฉลี่ยของประชากรวัยแรงงานไทย (อายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป) ซึ่งเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 4.27 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ภาระภาษีเฉลี่ยต่อหัวแรงงานกลับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.26 นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (ตามฐานข้อมูล GFS) แล้ว พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อรายได้ภาษีทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 12.33 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ร้อยละ 13.06 เล็กน้อย โดยยังคงต่ำกว่าประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และต่ำกว่ากลุ่มประเทศ G20 (ไม่รวมสหรัฐอเมริกา) ที่มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 24.47 ซึ่งสูงกว่าการณียของประเทศไทยเกือบเท่าตัว ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หลายประเทศในกลุ่มอาเซียนได้มีการกำหนดระดับเงินได้สุทธิขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษีเงินได้อยู่ในระดับต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวอยู่มากเมื่อเทียบกับกรณีของประเทศไทย โดยเฉพาะสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่กำหนดให้ประชาชนต้องมีการเสียภาษีในทุกระดับรายได้ (แผนภาพที่ 1.8 (2) และ (3))

ดังนั้น การกำหนดค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อนเฉพาะจึงต้องพิจารณาเฉพาะรายการที่จำเป็นเท่านั้น รวมถึงอาจพิจารณาปรับลดระดับเงินได้สุทธิขั้นต่ำในการเสียภาษี ซึ่งนอกจากจะเป็นการขยายฐานการจัดเก็บภาษีจากฐานเงินได้ของประเทศ ซึ่งไม่สามารถคาดหวังการขยายตัวของภาษีเงินได้นิติบุคคลได้นัก จากแรงกดดันด้านการแข่งขันระหว่างประเทศ ยังเป็นการสนับสนุนกลไกการทำงานในการสร้างเสถียรภาพในตัวเองของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีลักษณะการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าด้วย

1.3 ความเสี่ยงทางการคลังจากโครงสร้างด้านรายจ่าย

1.3.1 แนวโน้มรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน

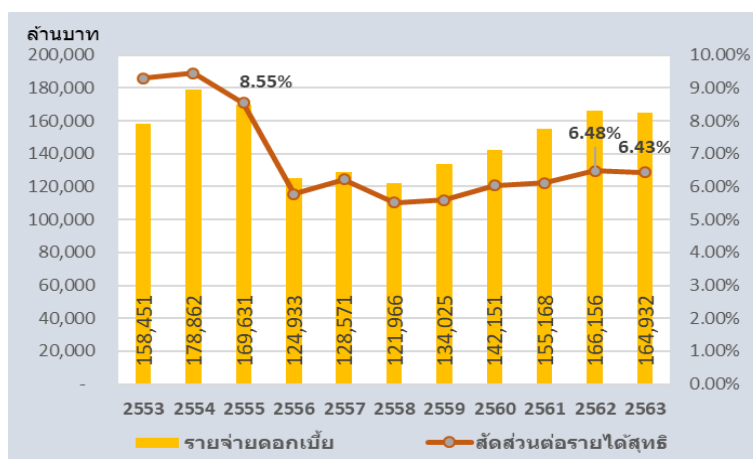
รายจ่ายประจำส่วนหนึ่งเป็นรายจ่ายในลักษณะภาระผูกพันที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดสรรให้และยากต่อการลดทอนตามนโยบายของรัฐบาล ณ ช่วงเวลานั้น ๆ โดยอาจเป็นภาระผูกพันตามกฎหมายหรืออาจมาจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปจัดการดูแล การติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตของรายจ่ายลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้ทราบถึงความเสี่ยงทางการคลังที่มาจากภาระงบประมาณที่ยากต่อการลดทอน เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสามารถวางแผนทางในการป้องกันการขยายตัวของรายจ่ายลักษณะดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้

รายงานความเสี่ยงทางการคลังฉบับนี้ได้รวบรวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนที่มีนัยสำคัญเชิงนโยบาย จำนวน 5 รายการ สำหรับใช้ในการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มเพื่อให้ทราบถึงความเสี่ยงต่อพื้นที่ว่างทางการคลังในปัจจุบันและอนาคต ได้แก่ 1) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย 2) รายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ 3) รายจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสมทบบุคลากรภาครัฐ 4) รายจ่ายด้านสวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ และ 5) เงินอุดหนุนให้กับ อปท. โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

(1) รายจ่ายชำระดอกเบี้ย

ภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลในแง่ของเม็ดเงินมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 8.05 ต่อปี ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา แต่ยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลสุทธิอยู่ที่ร้อยละ 6.48 ยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าช่วงก่อนปี 2555 จากการมีเงินนำส่งของสถาบันการเงินมาชำระหนี้รัฐบาลที่กู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา ทั้งนี้ สัดส่วนดังกล่าวมีการเคลื่อนไหวในกรอบแคบตลอด 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา แม้ว่าหนี้รัฐบาลจะเพิ่มขึ้นจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากรายได้รัฐบาลสุทธิที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น รวมไปถึงอันสงค์ของอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลที่อยู่ในระดับต่ำในช่วงที่ผ่านมา โดยอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลอายุ 10 ปี ณ วันที่ 31 มกราคม 2563 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.29 แนวโน้มความเสี่ยงในอนาคตระยะสั้นจากรายจ่ายชำระดอกเบี้ยจึงคาดว่าจะยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้เช่นกัน (แผนภาพที่ 1.9)

แผนภาพที่ 1.9 แนวโน้มภาระรายจ่ายชำระดอกเบี้ย



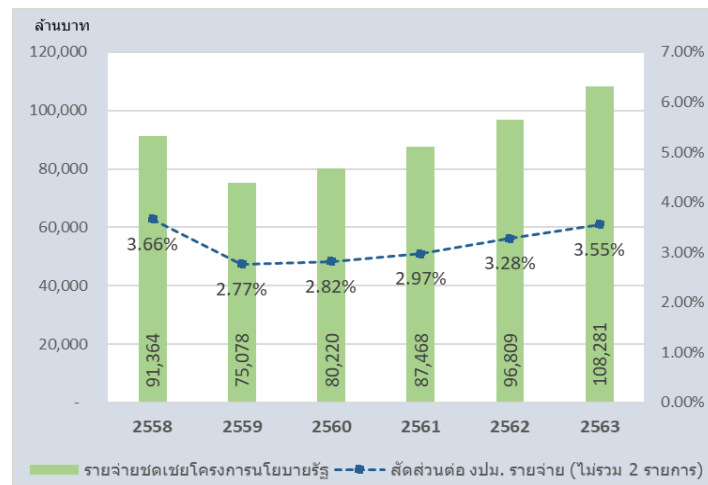
ที่มา: เอกสารงบประมาณ

รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(2) รายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ

รัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 เป็นต้นมา โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 3.28 งบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) คิดเป็นร้อยละ 0.57 ต่อ GDP อย่างไรก็ดี การขยายตัวของงบประมาณที่ต้องจัดสรรให้การดำเนินโครงการนโยบายรัฐในอนาคตคาดว่าจะอยู่ในขอบเขตจำกัดจากการกำหนดเพดานภาระทางการคลังคงค้างที่รัฐบาลจะต้องชดเชยให้กับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินโครงการนโยบายรัฐไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 29.78 ยังคงอยู่ภายใต้สัดส่วนที่กฎหมายกำหนด) โดยจะกล่าวในรายละเอียดในบทที่ 3 ภาครัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และบทที่ 4 ภาคสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อไป (แผนภาพที่ 1.10)

แผนภาพที่ 1.10 การจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ

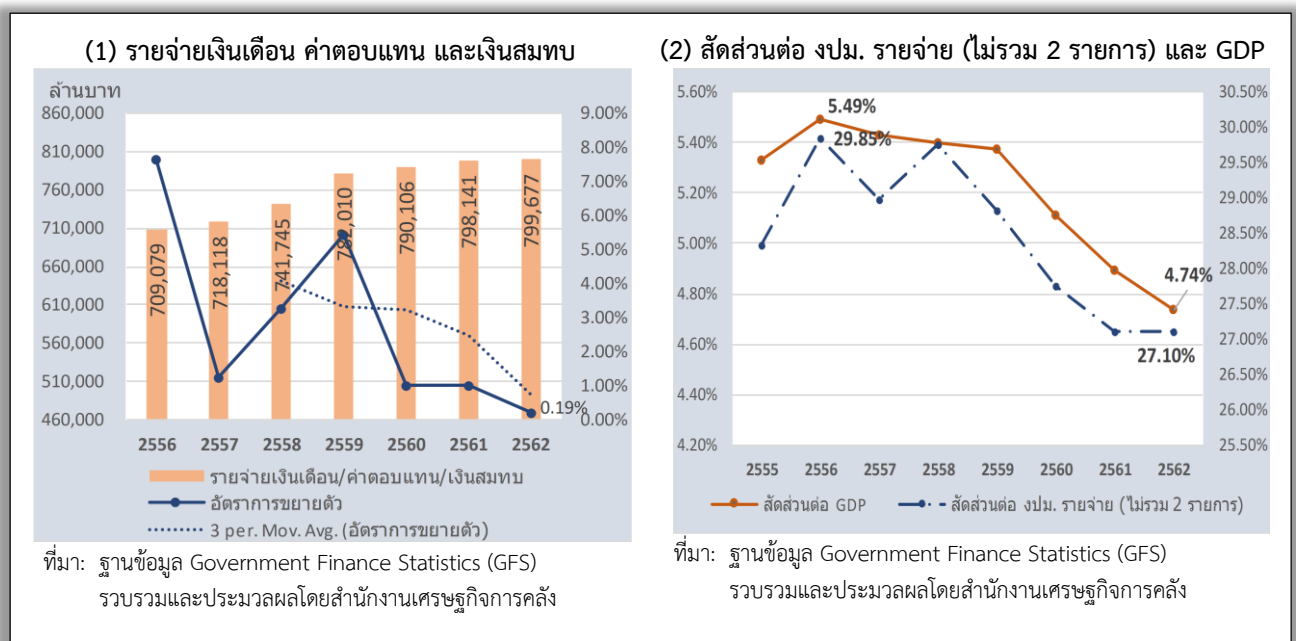


ที่มา: เอกสารงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(3) รายจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน เงินสมทบบุคลากรภาครัฐ

สัดส่วนรายจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสมทบบุคลากรภาครัฐต่องบประมาณ รายจ่ายสุทธิ และ GDP ในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนดังกล่าว อยู่ที่ร้อยละ 27.10 และ 4.74 ตามลำดับ จากการขยายตัวในอัตราที่ชะลอตัวลง โดยอัตราการขยายตัว เฉลี่ยเคลื่อนที่ 3 ปี ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 0.75 ลดลงจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 ที่อยู่สูงถึง ร้อยละ 4.07 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลไม่ได้มีการปรับฐานเงินเดือนข้าราชการในช่วง 4 ปีงบประมาณ ที่ผ่านมา ทำให้การขยายตัวของรายจ่ายดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม รายจ่ายด้านสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ ขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยจะกล่าวรวมไว้ในหัวข้อรายจ่ายด้านหลักประกันสุขภาพและบำเหน็จบำนาญต่อไป (แผนภาพที่ 1.11)

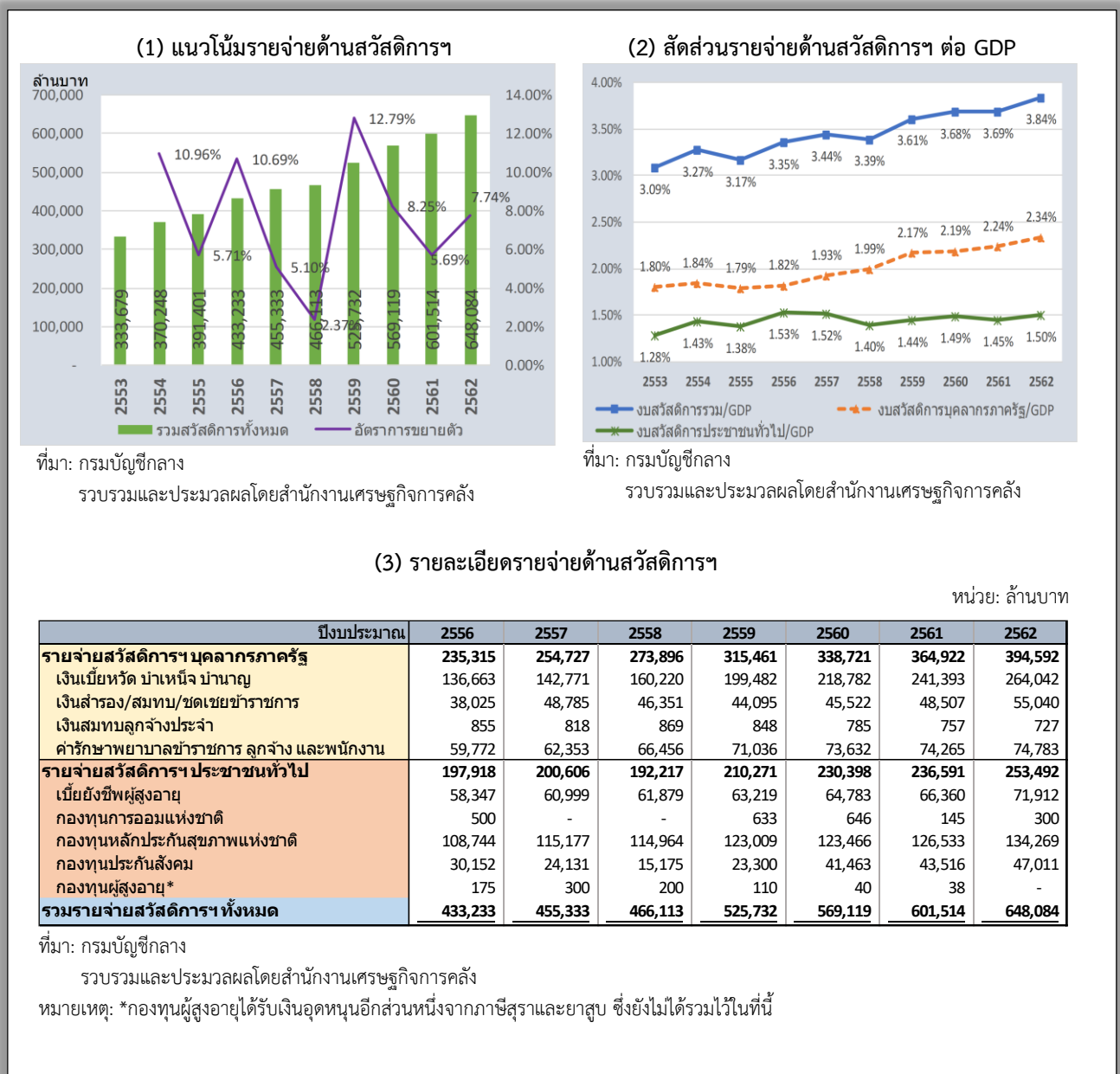
แผนภาพที่ 1.11 แนวโน้มการะจ่ายด้านบุคลากร



(4) รายจ่ายด้านสวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ

รายจ่ายด้านสวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ (รายจ่ายด้านสวัสดิการฯ) ขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2553 – 2562) เฉลี่ยร้อยละ 7.70 ต่อปี โดยในปีงบประมาณ 2562 รายจ่ายดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.96 ของงบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) แบ่งเป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการฯ บุคลากรภาครัฐ และรายจ่ายด้านสวัสดิการประชาชนทั่วไปร้อยละ 13.37 และ 8.59 ของงบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) ตามลำดับ หรือคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 3.84 2.34 และ 1.50 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 1.12 (1) และ (2))

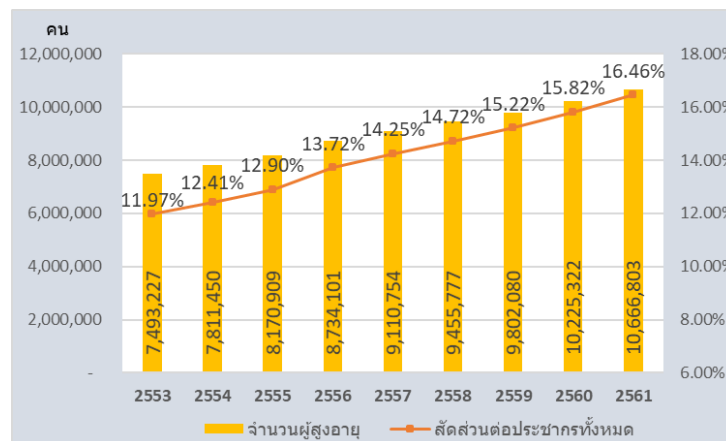
แผนภาพที่ 1.12 แนวโน้มภาระรายจ่ายด้านบุคลากร สวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญ



หากพิจารณาในรายละเอียด พบว่า รายการรายจ่ายด้านหลักประกันสุขภาพในภาพรวม ขยายตัวในอัตราใกล้เคียงกับกรอบงบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2553 - 2562) ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 0.68 ต่อปี และ (2) เงินอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.70 ต่อปี ในขณะที่รายการรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สะท้อนถึงภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ได้แก่ (1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.32 ต่อปี (2) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของราชการ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.75 ต่อปี (3) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.64 ต่อปี และ (4) เงินอุดหนุนสำนักงานประกันสังคม เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 30.98 ต่อปี (แผนภาพที่ 1.12 (3))

ทั้งนี้ ในปี 2561 ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุ (อายุมากกว่า 60 ปี) ทั้งสิ้น 10.67 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16.46 ของประชากรทั้งหมด และจะขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในอนาคต โดย สศช. ได้คาดการณ์ว่า สัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 ในปี 2564 ซึ่งประเทศไทยถือเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศแรกในโลกที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ แรงกดดันที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการหลักประกันสุขภาพ ประกันสังคม และบำเหน็จบำนาญจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสวัสดิการสำหรับประชาชนทั่วไปที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีการเตรียมพร้อมมากนัก (แผนภาพที่ 1.13)

แผนภาพที่ 1.13 แนวโน้มประชากรผู้สูงอายุ

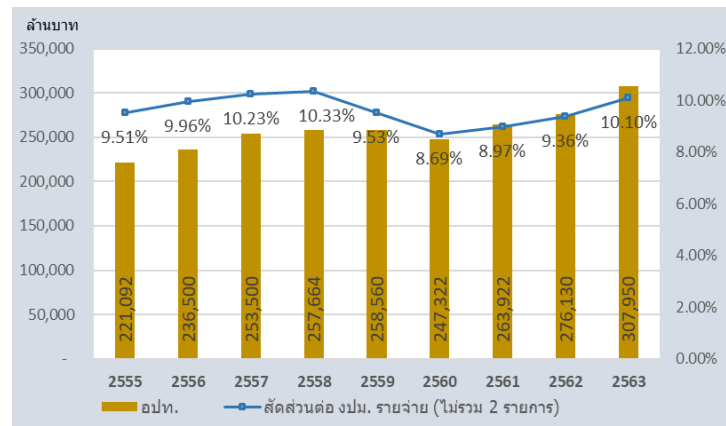


ที่มา: สำนักงานสถิติ

(5) รายจ่ายเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลยังมีภาระที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ อบท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 6.76 ต่อปี ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2553 - 2562) เพื่อเป็นรายได้เพิ่มเติมในการดำเนินงานให้กับ อบท. นอกเหนือจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ โดยสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) ในปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 10.36 (แผนภาพที่ 1.14)

แผนภาพที่ 1.14 แนวโน้มเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กับ อบท.



ที่มา: เอกสารงบประมาณ

ทั้งนี้ รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้ อบท. มีรายได้อยู่ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมาสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมีแนวโน้มคงที่และยังคงต่ำกว่าร้อยละ 30 นอกจากนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งจะช่วยให้องค์กรสามารถจัดเก็บภาษีได้ทั่วถึงและเป็นมาตรฐานมากยิ่งขึ้น แต่ในระยะสั้นอาจจะส่งผลให้รายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้ลดลง โดยเฉพาะในช่วง 3 ปีแรกที่มีการผ่อนปรนภาระภาษี รวมไปถึงการยกเว้นภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยที่มีมูลค่าต่ำกว่า 50 ล้านบาท รัฐบาลจึงยังคงมีแรงกดดันที่จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเพื่อชดเชยรายได้ที่ลดลงดังกล่าวให้กับ อบท. ต่อไปในอนาคตระยะสั้น

สรุปภาพรวมของรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอนของรัฐบาลทั้ง 5 รายการข้างต้น พบว่า ยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ โดยขยายตัวในระดับต่ำเฉลี่ยร้อยละ 3.35 ต่อปี ในช่วง 5 ปีงบประมาณ (2558 – 2562) ที่ผ่านมา ส่งผลให้เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อ GDP และสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) แล้ว ในภาพรวมยังคงเคลื่อนไหวในกรอบแคบตลอดช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีสาเหตุมาจากการควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสมทบบุคลากรภาครัฐให้อยู่ในระดับต่ำ รวมไปถึงรายจ่ายดอกเบี้ยที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำแม้ว่ารัฐบาลจะมีการจัดทำงานงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จากอันติของอัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาลที่อยู่ในระดับต่ำในช่วงเวลาดังกล่าว โดยอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล อายุ 10 ปี ณ วันที่ 31 มกราคม 2563 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.29 ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้รายจ่ายดอกเบี้ยของรัฐบาลในอนาคตระยะสั้นยังคงอยู่ในระดับต่ำต่อเนื่อง นอกจากนี้ จากการมีกฎหมายกำหนดเพดานสูงสุดของภาระทางคลังคงค้างที่รัฐบาลต้องชดเชยให้การดำเนินโครงการนโยบายรัฐของหน่วยงานของรัฐไว้ การขยายตัวอย่างก้าวโหดของรายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐในอนาคตจะอยู่ในขอบเขตจำกัดเช่นกัน อย่างไรก็ตาม รายจ่ายเงินอุดหนุนให้กับ อบท. จะยังคงได้รับแรงกดดันให้มีการจัดสรรเพิ่มขึ้นในอนาคตระยะสั้นเพื่อชดเชยรายได้ที่คาดว่าจะลดลงจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ ในระยะปานกลางและระยะยาวรายจ่ายด้านสวัสดิการฯ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกจากการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ของประเทศไทยในปี 2564 ในขณะที่ระบบบำเหน็จบำนาญโดยเฉพาะภาคเอกชนของประเทศไทยในปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพหลังเกษียณของประชาชน (ตารางที่ 1.4)

ตารางที่ 1.4 สรุปภาระงบประมาณรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน

หน่วย: ล้านบาท

	2558	2559	2560	2561	2562	2563**
รวมรายจ่ายที่ยากต่อการลดทอน	1,616,973	1,728,473	1,775,280	1,843,748	1,909,498	1,976,301
สัดส่วนรวมต่อ GDP	11.77%	11.88%	11.49%	11.30%	11.31%	11.38%
รายจ่ายดอกเบี้ย	0.89%	0.92%	0.92%	0.95%	0.98%	0.95%
รายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ	0.66%	0.63%	0.59%	0.56%	0.54%	0.53%
เงินเดือนฯ บุคลากรภาครัฐ	5.40%	5.37%	5.11%	4.89%	4.74%	4.70%
สวัสดิการฯ บุคลากรภาครัฐ	1.99%	2.17%	2.19%	2.24%	2.34%	2.31%
สวัสดิการฯ ประชาชนทั่วไป	1.40%	1.44%	1.49%	1.45%	1.50%	1.53%
เงินอุดหนุน อปท. (ไม่รวมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)*	1.42%	1.34%	1.18%	1.21%	1.21%	1.38%
สัดส่วนรวมต่อ งบม. รายจ่ายสุทธิ	64.85%	63.70%	62.35%	62.64%	64.71%	64.84%
รายจ่ายดอกเบี้ย	4.89%	4.94%	4.99%	5.27%	5.63%	5.41%
รายจ่ายเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ	3.66%	3.37%	3.21%	3.10%	3.10%	3.00%
เงินเดือนฯ บุคลากรภาครัฐ	29.75%	28.82%	27.75%	27.12%	27.10%	26.76%
สวัสดิการฯ บุคลากรภาครัฐ	10.99%	11.63%	11.90%	12.40%	13.37%	13.13%
สวัสดิการฯ ประชาชนทั่วไป	7.71%	7.75%	8.09%	8.04%	8.59%	8.70%
เงินอุดหนุน อปท. (ไม่รวมเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)*	7.85%	7.20%	6.41%	6.71%	6.92%	7.84%

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

หมายเหตุ: *เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จัดสรรผ่าน อปท. ถูกรวมไว้ในรายจ่ายสวัสดิการฯ ประชาชนทั่วไปแล้ว

**ตัวเลขปีงบประมาณ 2563 เป็นประมาณการจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2563

เงินเดือนฯ บุคลากรภาครัฐเป็นประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.3.2 แนวโน้มรายจ่ายลงทุน

ในภาพรวมเม็ดเงินของการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน (รวมทั้งรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเหลื่อมปี) แสดงแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 4.26 ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปี 2556 – 2562) โดยคิดเป็นร้อยละ 3.80 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2562 ขยายตัวร้อยละ 7.83 จากปีก่อนหน้า โดยหากพิจารณาเฉพาะรายจ่ายลงทุนในสินทรัพย์ถาวร (ตามระบบบัญชีการคลังของ ธปท.) พบว่า สามารถขยายตัวเฉลี่ยได้สูงถึงร้อยละ 8.81 ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ส่งผลให้สัดส่วนดังกล่าวต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.88 ในปี 2557 เป็นร้อยละ 2.50 ในปี 2562 (แผนภาพที่ 1.15)

แผนภาพที่ 1.15 แนวโน้มการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน



ที่มา: กรมบัญชีกลาง (รายจ่ายลงทุน) และธนาคารแห่งประเทศไทย (รายจ่ายลงทุนในสินทรัพย์ถาวร)

รวบรวมและประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

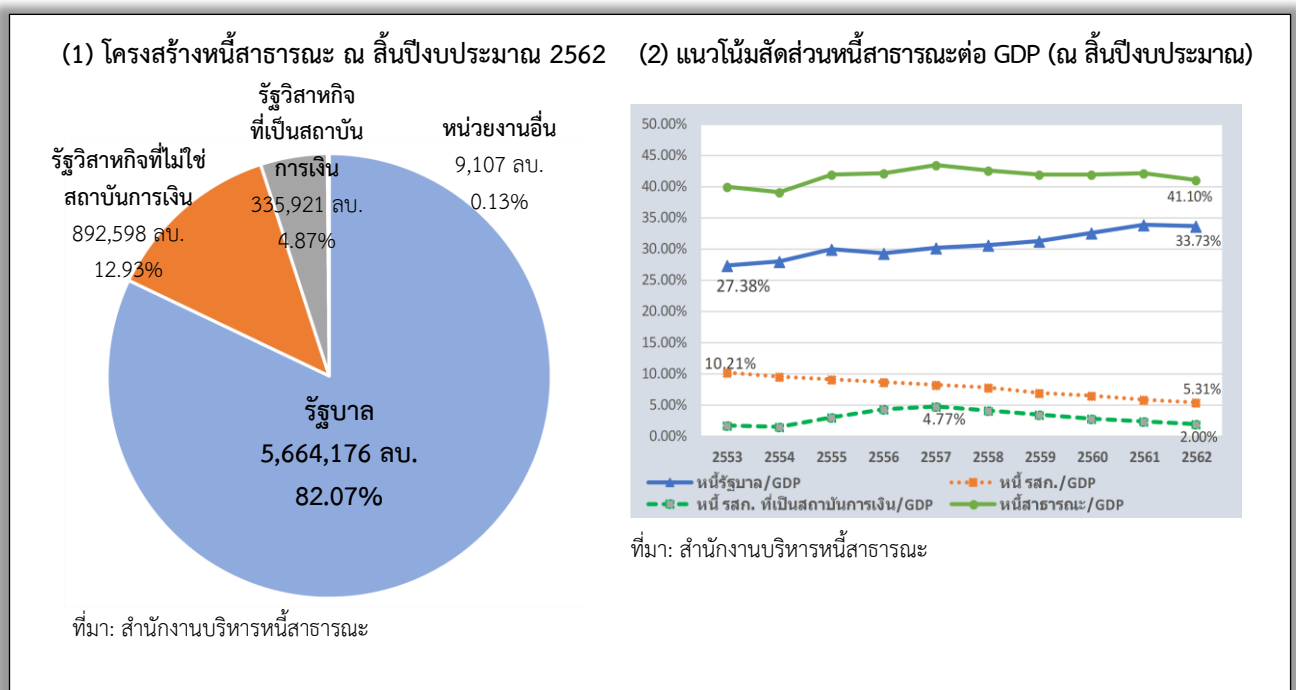
อย่างไรก็ดี รายจ่ายลงทุนส่งสัญญาณชะลอตัวลงในช่วง 3 ปีงบประมาณล่าสุด ประกอบกับความล่าช้าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2563 อาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณโดยเฉพาะในส่วนของการจ่ายลงทุนได้ การเบิกจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2563 ซึ่งถือเป็นเครื่องยืนยันสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจท่ามกลางการชะลอตัวลงของการลงทุนภาคเอกชน จึงเป็นประเด็นความเสี่ยงทางการคลังอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องมีการติดตามเป็นพิเศษสำหรับปีงบประมาณ 2563 ต่อไป

1.4 ความเสี่ยงทางการคลังจากระดับหนี้สาธารณะ

ระดับหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 มีจำนวนอยู่ที่ 6,901,802 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 41.10 (GDP ปีงบประมาณ 2562) เคลื่อนไหวในกรอบแคบตลอดช่วง 8 ปีงบประมาณที่ผ่านมา และยังคงต่ำกว่าสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดที่ร้อยละ 60 โดยร้อยละ 82.07 เป็นหนี้รัฐบาล ในขณะที่อีกร้อยละ 12.93 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และอีกร้อยละ 4.87 เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (ที่รัฐบาลค้ำประกัน) ลดลงตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา (แผนภาพที่ 1.16)

ทั้งนี้ หากพิจารณาโครงสร้างของหนี้สาธารณะแล้ว พบว่า หนี้รัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตลอดช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 33.73 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 27.38 ในปีงบประมาณ 2553 อย่างไรก็ดี หนี้รัฐบาลในส่วนที่กู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กับกองทุน FIDF เป็นหนี้ที่รัฐบาลไม่ต้องรับภาระในปัจจุบัน ประกอบกับอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลที่อยู่ในระดับต่ำต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ภาระในการชำระหนี้ในส่วนของดอกเบี้ยเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาลแล้วยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ ดังกล่าวในข้อ 1.3.1 (1) นอกจากนี้ ร้อยละ 96.85 ของหนี้สาธารณะยังเป็นหนี้ในประเทศ ความเสี่ยงในการชำระหนี้ที่มาจากอัตราแลกเปลี่ยน รวมไปถึงปัจจัยภายนอกต่าง ๆ จึงอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน

แผนภาพที่ 1.16 โครงสร้างและแนวโน้มของหนี้สาธารณะ



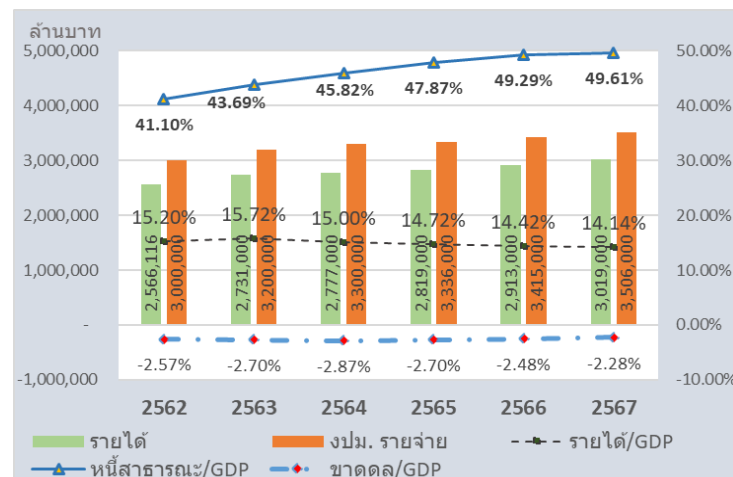
1.5 การประมาณการและวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลังในอนาคต

ในการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังในอนาคตจะใช้กรอบแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 – 2567) ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2562 เป็นฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลังในอนาคตที่มาจากการเปลี่ยนแปลงของสมมติฐานด้านเศรษฐกิจมหภาค โดยสมมติให้การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาคส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลยังคงกรอบงบประมาณรายจ่ายตามแผนเดิม

1.5.1 แผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 – 2567)

กำหนดเป้าหมายในการจัดเก็บรายได้ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.32 ต่อปี ต่ำกว่าสมมติฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาปัจจุบัน ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 4.82 ส่งผลให้สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ยังคงมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง (ยกเว้นปีงบประมาณ 2563) โดยคาดว่าจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 14.14 ในปีงบประมาณ 2567 นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงวางแผนในการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาดังกล่าว โดยกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.18 ต่ำกว่าการขยายตัวของรายได้ ส่งผลให้ในปี 2567 การขาดดุลงบประมาณต่อ GDP จะอยู่ที่ร้อยละ 2.28 ลดลงจากปี 2562 ซึ่งขาดดุลต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 2.57 ส่งผลให้หนี้รัฐบาลจะยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยหากรวมกับการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ โดยสมมติให้มีการกู้เงินเต็มจำนวนตามแผนความต้องการใช้เงินกู้ 5 ปีแล้ว จะส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 49.61 ในปี 2567 ยังคงอยู่ภายใต้เพดานร้อยละ 60 ตามที่กฎหมายกำหนด

แผนภาพที่ 1.17 ฐานะทางการคลังตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ 2564 – 2567)



1.5.2 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลัง

(1) การจัดเก็บรายได้ จะมีความอ่อนไหวต่ออัตราแลกเปลี่ยนมากที่สุด โดยหากเงินบาทมีค่าแข็งขึ้นกว่าที่ประมาณการ 1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ จะส่งผลให้เม็ดเงินของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ลดลง

จากที่ประมาณการร้อยละ 0.66 รองลงมาคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยหากเศรษฐกิจขยายตัวได้ต่ำกว่าที่ประมาณการร้อยละ 1 จะส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ลดลงร้อยละ 0.38 (ภายใต้สมมติฐานว่า การบริโภคภาคเอกชนและการนำเข้าไม่มีการเปลี่ยนแปลง) ในขณะที่ทุก ๆ ร้อยละ 1 ของการบริโภคภาคเอกชนและมูลค่าการนำเข้าที่ลดลง จะส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้รวมร้อยละ 0.15 ส่วนราคาน้ำมันดิบทุก 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลจะส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ร้อยละ 0.11

(2) **การขาดดุลงบประมาณ** มีความอ่อนไหวต่ออัตราแลกเปลี่ยนมากที่สุดเช่นกัน โดยการแข็งตัวขึ้นของค่าเงิน 1 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐ จะส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นจากประมาณการร้อยละ 3.73 รองลงมาคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยหากขยายตัวได้ต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 1 จะส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.15 ในขณะที่ทุก ๆ ร้อยละ 1 ของการบริโภคภาคเอกชนและมูลค่าการนำเข้าที่ลดลง จะส่งผลให้ขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.85 และ 0.87 ตามลำดับ ส่วนราคาน้ำมันดิบทุก 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล จะส่งผลต่อการขาดดุลงบประมาณร้อยละ 0.62

(3) **หนี้สาธารณะต่อ GDP** จะมีความอ่อนไหวต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 0.51 รองลงมาคือ อัตราแลกเปลี่ยน อยู่ที่ร้อยละ 0.10 ส่วนความอ่อนไหวต่อการบริโภคภาคเอกชนมูลค่าการนำเข้า และราคาน้ำมันดิบ อยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 0.02

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลังต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและราคาน้ำมันดิบอาจอยู่ในระดับสูงกว่าผลการวิเคราะห์ดังกล่าว เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์กับการบริโภคภาคเอกชน และการส่งออกที่จะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังการนำเข้า ซึ่งในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในทั้ง 3 ปัจจัยพร้อมกัน (อย่างละร้อยละ 1) จะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ การขาดดุลงบประมาณ และหนี้สาธารณะต่อ GDP ได้สูงถึงร้อยละ 0.68 3.87 และ 0.55 ตามลำดับ ในขณะที่ราคาน้ำมันดิบยังมีความผันผวนในระดับสูงและยากต่อการประมาณการ ทำให้ความคลาดเคลื่อนสามารถเพิ่มขึ้นอยู่ในระดับสูงกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ได้ในทางปฏิบัติ

ตารางที่ 1.5 การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะทางการคลังต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ

	การจัดเก็บรายได้	การขาดดุลงบประมาณต่อ GDP	หนี้สาธารณะต่อ GDP
GDP (-1%)	(0.38%)	2.15%	0.51%
การบริโภคภาคเอกชน (-1%)	(0.15%)	0.85%	0.02%
มูลค่าการนำเข้า (-1%)	(0.15%)	0.87%	0.02%
อัตราแลกเปลี่ยน (-1 บาท/ดอลลาร์สหรัฐ)	(0.66%)	3.73%	0.10%
ราคาน้ำมันดิบ (-1 ดอลลาร์สหรัฐ/บาร์เรล)	(0.11%)	0.62%	0.02%

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล สามารถสรุปโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ผลการบริหารจัดการทางการคลัง ความแข็งแกร่งทางการคลัง และประเด็นความเสี่ยงทางการคลัง ดังนี้

1.6.1 ผลการบริหารจัดการทางการคลัง

(1) รัฐบาลยังสามารถบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในปีงบประมาณ 2562 สามารถจัดเก็บรายได้สุทธิได้รวมทั้งสิ้น 2.57 ล้านบาท เป็นไปตามเป้าหมายการจัดเก็บที่คาดการณ์ไว้ และขยายตัวต่อเนื่องจากปีก่อน

(2) ประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณปรับตัวดีขึ้น โดยอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 92.60 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับ 2 ปีงบประมาณก่อนหน้า โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปีได้เฉพาะในกรณีที่มีการก่อหนี้ผูกพันไว้แล้วเท่านั้น โดยขยายเวลาการเบิกจ่ายได้อีกไม่เกิน 6 เดือน (เว้นแต่มีความจำเป็น สามารถขยายเพิ่มได้อีกไม่เกิน 6 เดือน) โดยหากพิจารณาอัตราการใช้จ่าย (อัตราการเบิกจ่ายที่รวมก่อหนี้แล้ว) รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2562 แล้ว จะอยู่ที่ร้อยละ 97.60 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 95.90 ในปีงบประมาณ 2561 และหากพิจารณาอัตราการเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปีพบว่า ในปีงบประมาณ 2562 มีการเบิกจ่ายรายจ่ายเหลือปีในอัตราสูงถึงร้อยละ 99.60 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 66.40 ในปีก่อนหน้าอย่างชัดเจน

(3) ภาพรวมสัดส่วนภาระงบประมาณที่ยากต่อการลดทอน (5 รายการ) ต่อ GDP ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมายังคงเคลื่อนไหวในกรอบแคบ โดยในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 11.07 เป็นผลมาจากการควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายด้านเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสมทบบุคลากรภาครัฐในภาพรวมให้อยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้ภาระรายจ่ายด้านดังกล่าวต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องอยู่ที่ร้อยละ 4.73 ในปีงบประมาณ 2562 จากที่เคยอยู่สูงกว่าร้อยละ 5.40 จนถึงปีงบประมาณ 2557 ประกอบกับภาระดอกเบี้ยที่ยังคงเคลื่อนไหวในกรอบแคบต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา และมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับต่ำในอนาคตระยะสั้นเช่นกัน แม้ว่าจะมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลงบประมาณต่อเนื่อง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลไทยที่อยู่ในระดับต่ำ โดยอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล อายุ 10 ปี อยู่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ตลอดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และล่าสุด ณ วันที่ 31 มกราคม 2563 ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.29

(4) เม็ดเงินของการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุน (รวมทั้งรายจ่ายประจำปี 2556 – 2562 และรายจ่ายเหลือปี) แสดงแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 4.26 ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ 3.80 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2562 ขยายตัวร้อยละ 7.83 จากปีก่อนหน้า โดยเฉพาะหากพิจารณารายจ่ายลงทุนในสินทรัพย์ถาวร พบว่า สามารถขยายตัวเฉลี่ยได้สูงถึงร้อยละ 8.81 ในช่วง 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ส่งผลให้สัดส่วนดังกล่าวต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.88 ในปี 2557 เป็นร้อยละ 2.50 ในปี 2562 แสดงถึงบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาครัฐในภาคการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

1.6.2 ประเด็นความแข็งแกร่งทางการคลัง

(1) ดัชนีรวมเตือนภัยทางการคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 มีค่าอยู่ที่ 0.73 อยู่ในระดับปกติ และต่ำกว่าระดับขีดเตือนภัยที่ 5.70 อยู่มาก สะท้อนถึงสถานะทางการคลังของประเทศไทยในภาพรวมที่ถือว่ายังมีความแข็งแกร่งอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการชะลอตัวของเศรษฐกิจ โดยมีดุลงบประมาณต่อ GDP (ค่าเฉลี่ย 12 ไตรมาส) เพียงตัวเดียวที่ส่งสัญญาณผิดปกติ สะท้อนถึงการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลในระดับสูงเมื่อเทียบกับอดีต เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลในช่วง 12 ไตรมาสที่ผ่านมา ท่ามกลางบรรยากาศการชะลอตัวของสินค้าและการพาณิชย์ อัตราเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับต่ำ รวมไปถึงดุลบัญชีเดินสะพัดต่อ GDP ที่มีแนวโน้มเกินดุลลดลง ขณะที่การเพิ่มขึ้นสุทธิของหนี้รัฐบาลต่อ GDP (เฉลี่ย 4 ไตรมาส) ยังคงอยู่ในระดับปกติ ส่งผลให้ในภาพรวมความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์การคลังในอนาคตระยะสั้น (2 ปี) ยังคงอยู่ในระดับปกติ

(2) เงินคงคลังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่องในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา โดยมีค่าเฉลี่ย 4 ไตรมาส ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 2.51 ต่อ GDP สูงกว่าระดับขีดเตือนภัยที่ร้อยละ 0.79 อยู่มาก เป็นผลมาจากนโยบายให้กองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ นำเงินนอกงบประมาณมาฝากไว้ในบัญชีเงินคงคลัง สะท้อนถึงความเสี่ยงด้านสภาพคล่องระยะสั้นในการเบิกจ่ายงบประมาณที่อยู่ในระดับต่ำ

(3) ระดับหนี้สาธารณะยังคงต่ำกว่าสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดที่ร้อยละ 60 โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนต่อ GDP (GDP ของปีงบประมาณ 2562) อยู่ที่ร้อยละ 41.10 เคลื่อนไหวในกรอบแคบตลอดช่วง 8 ปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยภาระในการชำระดอกเบี้ยเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาลแล้วยังคงอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ อยู่ที่ร้อยละ 6.48 ในปีงบประมาณ 2562 รวมไปถึงความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนและปัจจัยภายนอกประเทศอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน เนื่องจากร้อยละ 96.85 ของหนี้สาธารณะเป็นหนี้ในประเทศ

1.6.3 ประเด็นความเสี่ยงทางการคลังและข้อเสนอแนะ

(1) การชะลอตัวทางเศรษฐกิจ การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด รวมไปถึงความล่าช้าของการบังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะเป็นประเด็นความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการทางการคลังในปีงบประมาณ 2563 ทั้งในด้านการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ ความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจต้องกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ รวมไปถึงการกระจุกตัวของการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการติดตามและบริหารจัดการอย่างใกล้ชิดต่อไป ทั้งนี้ระดับหนี้สาธารณะ ภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณ และอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลในปัจจุบันที่อยู่ในระดับต่ำจะเป็นปัจจัยบวกที่เอื้อต่อการกู้เงินเพิ่มเติมของรัฐบาลในกรณีจำเป็น

(2) สัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลต่อ GDP ยังคงมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2562 มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่เพียงร้อยละ 15.19 ต่ำสุดในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา และยังคงมีแรงกดดันต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2563 จากแนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ประกอบกับรัฐบาลยังคงมีการจัดทำนโยบายลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้กับผู้ประกอบการและประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้ยังไม่สามารถคาดหวังต่อการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้สุทธิต่อ GDP ได้ในปีงบประมาณ 2563 นอกจากนี้ จากประมาณการสัดส่วนรายได้ต่อ GDP ตามแผนการคลังระยะปานกลาง (ปี 2564 – 2567) สัดส่วนรายได้ต่อ GDP ยังคงแสดงแนวโน้มลดลงต่อเนื่องเช่นกัน

(3) รัฐบาลมีการพึ่งพารายได้จากฐานการบริโภคสูงขึ้น เมื่อเทียบกับภาษีจากฐานรายได้ในช่วง 6 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีฐานรายได้ที่ขยายตัวในระดับต่ำ

จากการปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเหลือร้อยละ 20 การปรับโครงสร้างชั้นอัตราภาษี และการเพิ่มวงเงินค่าใช้จ่ายและเพิ่มรายการค่าลดหย่อนต่าง ๆ ในการคำนวณภาษีเงินได้ในช่วงที่ผ่านมาเป็นสำคัญ โดยหากเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยมีสัดส่วนภาษีจากฐานบริโภครายได้อยู่ในระดับสูงที่ 1.38 เท่า โดยมีเพียงสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงกว่าประเทศไทย ในขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำมากอยู่ที่เพียง 0.59 และ 0.60 เท่า ตามลำดับ

การพึ่งพาภาษีจากฐานบริโภครายได้ในระดับสูงจะก่อให้เกิดประเด็นความเสี่ยงด้านความสามารถในการจัดเก็บที่จะผันผวนตามปัจจัยราคาสินค้า อัตราแลกเปลี่ยน และพฤติกรรมของผู้บริโภค ซึ่งยากต่อการประมาณการ เมื่อเทียบกับภาษีจากฐานรายได้ที่ขึ้นอยู่กับภาษีของเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในด้านนโยบายเป็นหลัก นอกจากนี้ การที่ภาษีจากฐานบริโภครายได้เก็บแบบอัตราก้าวหน้า ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาษีจากฐานบริโภครายได้ในระดับสูง จะทำให้กลไกของการสร้างเสถียรภาพในตัวเองและการกระจายรายได้ของระบบภาษีไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ในระยะยาวรัฐบาลจึงควรพิจารณาผลักดันการจัดเก็บภาษีจากฐานรายได้ให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมด้วย

(4) **การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลยังคงมีแรงกดดันในการลดอัตราร้อยละในอนาคต** จากการที่ประเทศต่าง ๆ มีนโยบายในการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการที่จดทะเบียนในประเทศตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยค่าเฉลี่ยของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศในเอเชียได้ลดลงต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 21 ในปี 2562 ใกล้เคียงกับประเทศไทย และโดยเฉพาะประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่มีอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเท่ากับประเทศไทยที่ร้อยละ 20 สะท้อนถึงแรงกดดันในการพิจารณาปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทยที่ยังมีอยู่ หากต่างประเทศมีนโยบายปรับลดอัตราเพิ่มเติมอีกในอนาคต

(5) **ผู้มีเงินได้ในประเทศไทยจำนวนมากยังคงไม่ได้อยู่ในระบบภาษี หรือได้รับการยกเว้นภาษีทำให้ประเทศไทยจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ในระดับต่ำ** โดยมีประชากรไทยเพียงประมาณร้อยละ 6 - 7 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด (อายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป) ที่มีการเสียภาษีเงินได้ ในขณะที่รายได้เฉลี่ยของประชากรวัยแรงงานไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 4.27 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา แต่ภาระภาษีเฉลี่ยต่อหัวแรงงานกลับเพิ่มขึ้นได้เพียงร้อยละ 2.26 นอกจากนี้ หากพิจารณาสัดส่วนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อรายได้ภาษีทั้งหมดกับต่างประเทศแล้ว พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 12.33 ต่ำกว่าประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ และค่าเฉลี่ยกลุ่มประเทศ G20 (ไม่รวมสหรัฐอเมริกา) ที่อยู่สูงถึงร้อยละ 24.47 ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดค่าใช้จ่ายหรือลดหย่อนเฉพาะรายการที่จำเป็นเท่านั้น รวมถึงในระยะยาวควรมีการพิจารณาปรับโครงสร้างชั้นอัตราภาษีต่าง ๆ เพื่อขยายฐานการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ประเทศมีรายได้ในการจัดทำสวัสดิการและนโยบายต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นการสนับสนุนกลไกการทำงานในการสร้างเสถียรภาพในตัวเองและการกระจายรายได้ของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีลักษณะการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าด้วย

(6) **รายจ่ายด้านสวัสดิการฯ ขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต** เฉลี่ยร้อยละ 7.70 ต่อปี โดยในปีงบประมาณ 2562 รายจ่ายดังกล่าวมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 21.96 ของงบประมาณรายจ่าย (ไม่รวม 2 รายการ) หรือคิดเป็นร้อยละ 3.84 ต่อ GDP โดยมีรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสังคมผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ (1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.32 ต่อปี (2) เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของราชการ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.75 ต่อปี (3) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.64 ต่อปี และ (4) เงินอุดหนุนสำนักงานประกันสังคม เพิ่มขึ้นเฉลี่ย

ร้อยละ 30.98 ต่อปี สะท้อนถึงแนวโน้มของภาระงบประมาณที่เป็นภาระผูกพันจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่จะยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทั้งนี้ ประเด็นภาระผูกพันและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จะกล่าวในรายละเอียดในบทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณต่อไป

(7) **รัฐบาลยังคงต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ อปท. เพิ่มขึ้นต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 6.76** ต่อปี ตลอดช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2553 – 2562) เพื่อเป็นรายได้เพิ่มเติมในการดำเนินงานให้กับ อปท. นอกเหนือจากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ โดยรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้อยู่ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมีแนวโน้มคงที่และยังคงต่ำกว่าร้อยละ 30 นอกจากนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปีงบประมาณ 2563 อาจส่งผลให้รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้ลดลงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งจะเป็นแรงกดดันที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเพื่อชดเชยรายได้ที่ลดลงดังกล่าวให้กับ อปท. ต่อไปในอนาคตระยะสั้น

โดยสรุปแล้วแม้ว่ารัฐบาลจะมีประเด็นความเสี่ยงดังกล่าวข้างต้นที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงบประมาณทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในช่วงอนาคตระยะสั้น แต่จากเสถียรภาพทางการคลังที่อยู่ในระดับแข็งแกร่งต่อเนื่อง รัฐบาลจะยังคงมีเครื่องมือและศักยภาพเพื่อรับมือกับความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวได้ โดยรัฐบาลจะมีการพิจารณาให้รัฐวิสาหกิจ รวมถึงกองทุนหมุนเวียนที่มีสภาพคล่องส่วนเกิน นำส่งรายได้เพิ่มเติมในกรณีที่รัฐบาลคาดการณ์ว่า จะไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ นอกจากนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ที่เพียงร้อยละ 41.10 โดยรัฐบาลมีภาระดอกเบี้ยต่อ GDP อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 1 รวมไปถึงอัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยเชิงบวกต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นอานิสงค์ที่เอื้อต่อการกู้เพิ่มเติมของรัฐบาล ทั้งเพื่อชดเชยส่วนต่างรายได้ที่ไม่เป็นไปตามประมาณการ หรือเพื่อจัดทำมาตรการเพิ่มเติมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหากจำเป็นได้ ในขณะที่แนวทางการเพิ่มสัดส่วนรายได้ต่อ GDP โดยเฉพาะจากภาษีเงินได้ และการบริหารจัดการนโยบายการคลังเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์เป็นประเด็นที่จะต้องติดตามในระยะปานกลางถึงระยะยาวต่อไป

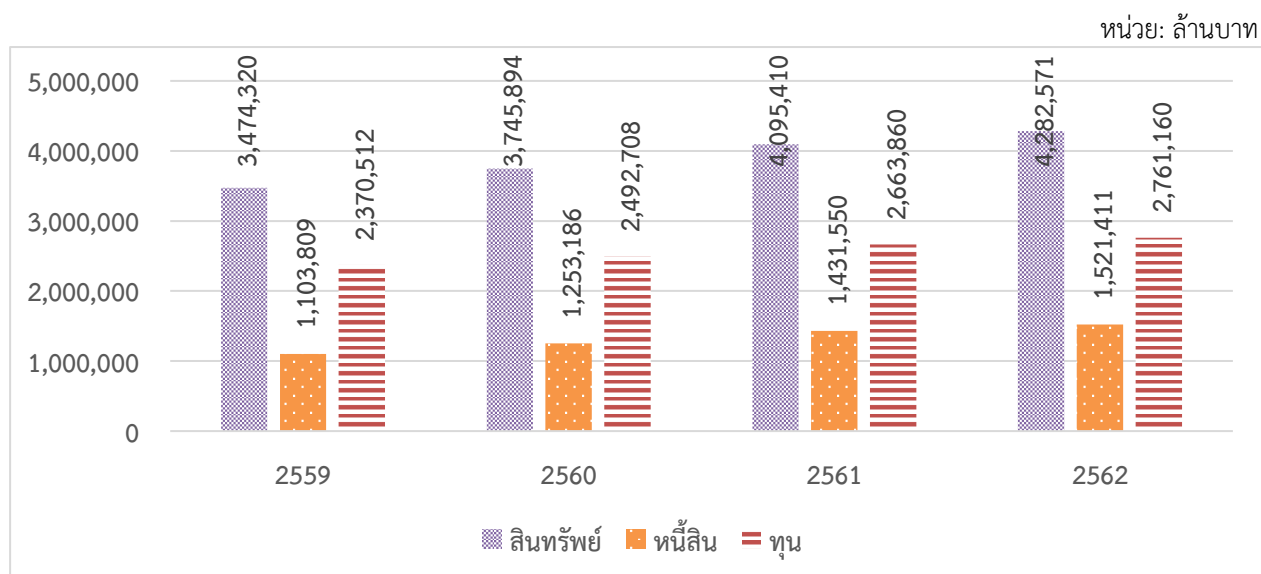
บทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณ

2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณเป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น¹ โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนที่แตกต่างกัน ซึ่งกองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 115 กองทุน² โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ 5 ประเภท ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการกู้ยืมจำนวน 15 กองทุน 2) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิตจำนวน 12 กองทุน 3) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมจำนวน 19 กองทุน 4) กองทุนเพื่อการบริการจำนวน 6 กองทุน และ 5) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมจำนวน 63 กองทุน

จากการศึกษาข้อมูลงบการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม³ พบว่า ในปีงบประมาณ 2562 กองทุนนอกงบประมาณมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวมจำนวน 2,761,160 ล้านบาท โดยสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมมีมูลค่า 4,282,571 ล้านบาท และ 1,521,411 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างเงินทุนที่มีสัดส่วนหนี้สินในอัตราเพียงร้อยละ 35.53 ของสินทรัพย์รวม แสดงให้เห็นว่ากองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมมีความเสี่ยงด้านหนี้สินอยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก (แผนภาพที่ 2.1)

แผนภาพที่ 2.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม
ปีงบประมาณ 2559 – 2562



ที่มา: ข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2562 โดยกรมบัญชีกลาง จากข้อมูลระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2562

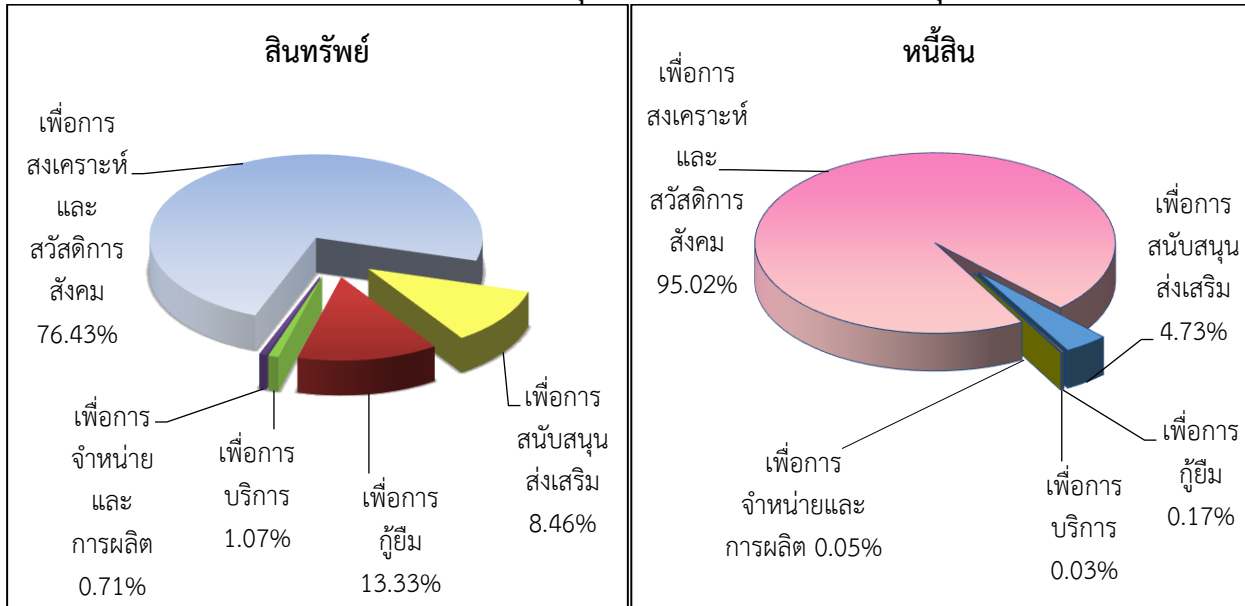
¹ ทุนหมุนเวียน หมายถึง ทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบไว้ใช้จ่ายได้

² ข้อมูลจากเอกสารภาพรวมประเภททุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยกรมบัญชีกลาง

³ ข้อมูลงบการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมดังกล่าว ไม่รวมข้อมูลงบการเงินของทุนหมุนเวียนที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ได้แก่ กองทุนเพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และ ไม่รวมข้อมูลงบการเงินของทุนหมุนเวียนที่ยังไม่ผ่านการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ กองทุนยุติธรรม

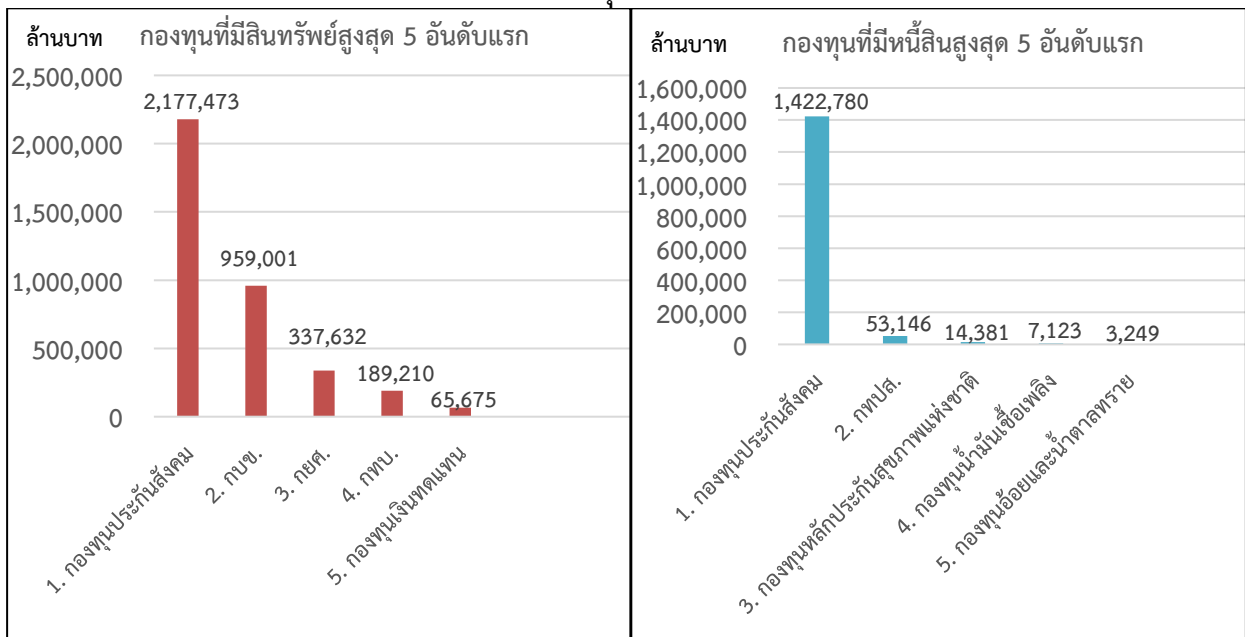
จากการพิจารณาโครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนทั้ง 5 ประเภท พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 สินทรัพย์และหนี้สินรวมส่วนใหญ่ของกองทุนนอกระบบประมาณเป็นของกองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งมีสัดส่วนสินทรัพย์ต่อสินทรัพย์รวม คิดเป็นร้อยละ 76.43 และมีสัดส่วนหนี้สินต่อหนี้สินรวม คิดเป็นร้อยละ 95.02 (แผนภาพที่ 2.2) โดยกองทุนนอกระบบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีขนาดใหญ่ ได้แก่ กองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีสินทรัพย์จำนวน 2,177,473 ล้านบาท และ 959,001 ล้านบาท ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 95.82 ของกองทุนนอกระบบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม

แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2562



ที่มา: ภาพรวมทุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยกรมบัญชีกลาง

แผนภาพที่ 2.3 โครงสร้างสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณ จำแนกตามปริมาณ ปีงบประมาณ 2562



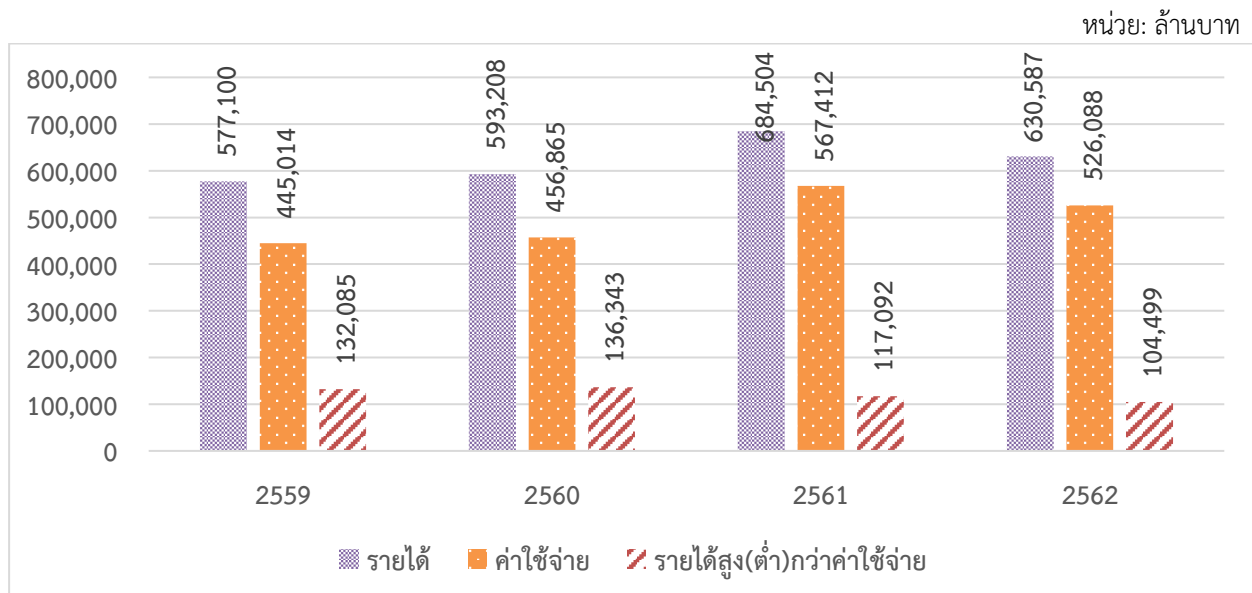
ที่มา: ข้อมูลฐานทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2562 โดยกรมบัญชีกลาง จากข้อมูลระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2562

หมายเหตุ: กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทป.) กองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคมกองทุนวิจัยและพัฒนาการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กทปส.)

เมื่อพิจารณารายละเอียดหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 พบว่า กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการดำเนินงาน เช่น หนี้หลักของกองทุน ประกันสังคมเกิดจากหนี้สินไม่หมุนเวียนรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เป็นต้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ในระยะสั้นของกองทุนนอกงบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ

สำหรับผลการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม พบว่า ในปีงบประมาณ 2562 กองทุนนอกงบประมาณมีรายได้รวม 630,587 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายรวม 526,088 ล้านบาท ส่งผลให้มีรายได้ สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 104,499 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.4) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน พบว่า รายได้ลดลงร้อยละ 7.88 ค่าใช้จ่ายลดลงร้อยละ 7.28 และรายได้สุทธิลดลงร้อยละ 10.75

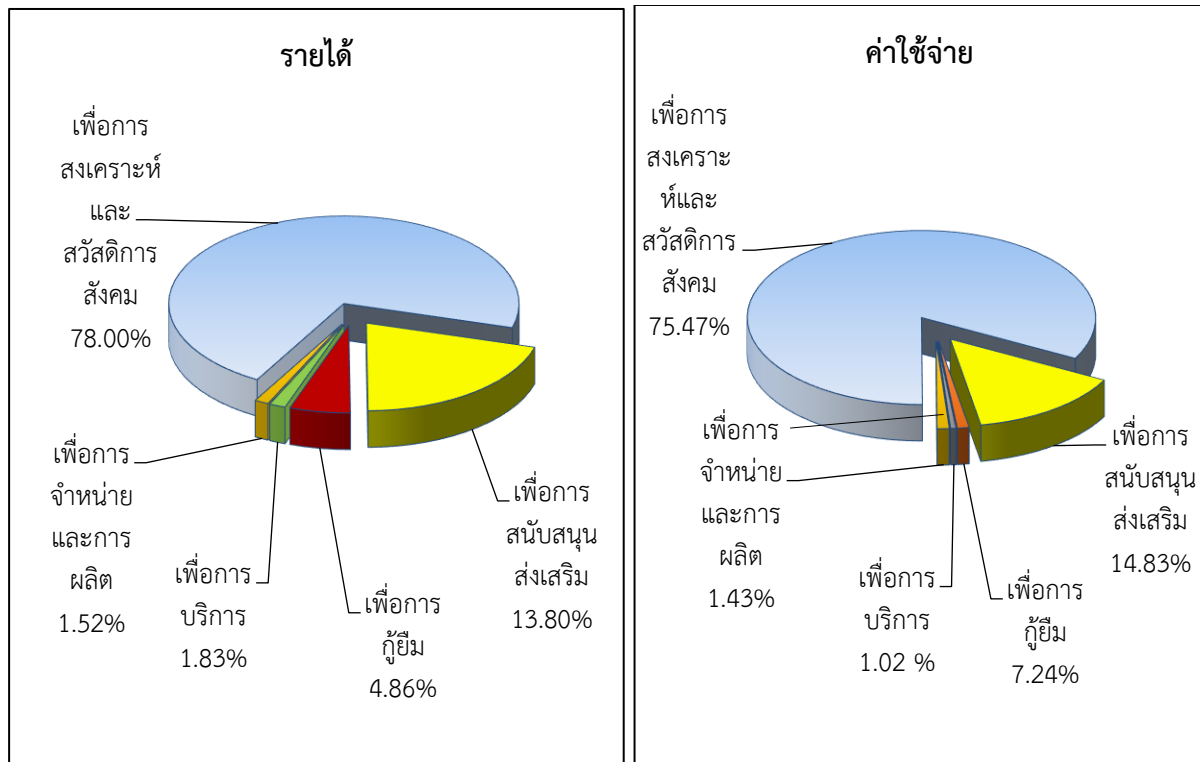
แผนภาพที่ 2.4 รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม ปีงบประมาณ 2559 – 2562



ที่มา: ข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2562 โดยกรมบัญชีกลาง จากข้อมูลระบบบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ (NBMS) ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2562

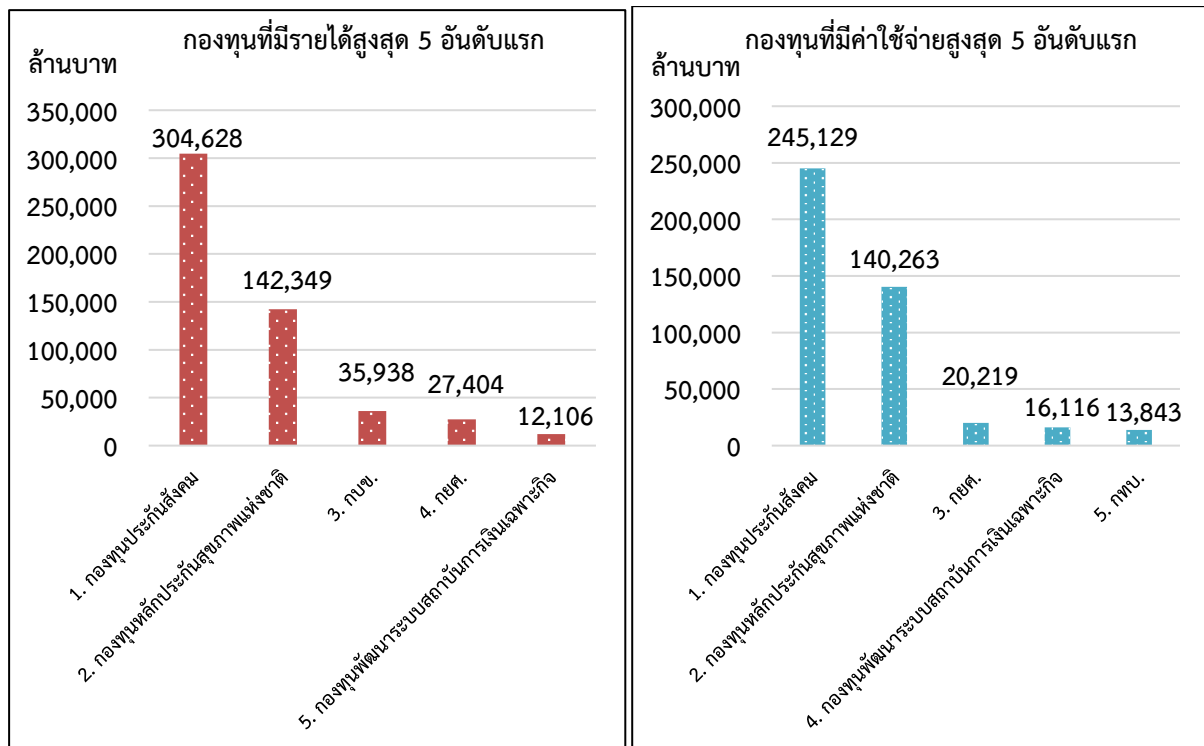
ทั้งนี้ ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมตามประเภทของกองทุนทั้ง 5 ประเภท พบว่า ในปีงบประมาณ 2562 กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายสูงที่สุด โดยมีรายได้ทั้งสิ้น 491,843 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 78 ของรายได้รวม และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 397,035 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 75.47 ของค่าใช้จ่ายรวม ทั้งนี้ กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีรายได้สูงสุด ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีรายได้เท่ากับ 304,627 ล้านบาท และ 142,348 ล้านบาท ตามลำดับ เช่นเดียวกับด้านค่าใช้จ่ายพบว่า กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดเท่ากับ 245,129 ล้านบาท รองลงมาเป็นกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีค่าใช้จ่าย 140,263 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อใดก็ตามที่กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมไม่สามารถบริหารรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการหารายได้อื่นและค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมได้ ย่อมส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต (แผนภาพที่ 2.5)

แผนภาพที่ 2.5 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์
ปีงบประมาณ 2562



ที่มา: ภาพรวมทุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยกรมบัญชีกลาง

แผนภาพที่ 2.6 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามปริมาณ
ปีงบประมาณ 2562



ที่มา: ภาพรวมทุนหมุนเวียน ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยกรมบัญชีกลาง

2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ

ในรอบปีงบประมาณ 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณใหม่ จำนวน 3 กองทุน ดังนี้

2.2.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 เห็นชอบการจัดตั้ง *กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม* ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2562 เพื่อเป็นกลไกบูรณาการ และลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมข้ามหน่วยงาน/กระทรวง และตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2562 เห็นชอบการจัดตั้ง *กองทุนส่งเสริมการคุ้มครองเด็ก* ตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ในคราวประชุมครั้งที่ 5/2561 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561 ซึ่งกองทุนดังกล่าวอยู่ภายใต้กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายในการคุ้มครองเด็ก รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในกระบวนการคุ้มครองเด็กหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามกระบวนการคุ้มครองเด็ก

2.2.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 เห็นชอบการจัดตั้ง *กองทุนเพื่อการตรวจคนเข้าเมือง* ตามร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2562 เพื่อป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อให้การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษากองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ

ข้อมูลสถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะอ่อนแอได้ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นรายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนที่มีขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และ กอช.

2.3.1 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า ภาพรวมการดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม โดยในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้จำนวน 1,913 ล้านบาท และ 2,235 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2559 ค่าใช้จ่ายที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากที่สุด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับหน่วยบริการในพื้นที่ก้นดาร์ ซึ่งเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 220.63 และในปีงบประมาณ 2560 ค่าใช้จ่ายที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากที่สุด

ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 95 และในปีงบประมาณ 2561 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกลับมามีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 1,118 ล้านบาท

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 พบว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวมจำนวน 4,578 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 2,140 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 87.78 โดยสินทรัพย์รวมจำนวน 18,959 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด ได้แก่ เงินฝากออมทรัพย์ ซึ่งมีจำนวน 18,060 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95.26 ของสินทรัพย์รวม และมีหนี้สินรวมจำนวน 14,381 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการเจ้าหนี้ระยะสั้น ได้แก่ เจ้าหนี้ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการสำหรับประชากรผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวน 14,309 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.50 ของหนี้สินรวม

สำหรับผลการดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปีงบประมาณ 2562 พบว่า มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสุทธิจำนวน 2,086 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 967 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 86.58 (ตารางที่ 2.1) โดยรายได้จำนวน 142,349 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 2,195 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.57 โดยรายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากงบประมาณจำนวน 134,269 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 94.32 ของรายได้รวม และมีค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 140,263 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 1,228 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.88 ซึ่งค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจำนวน 133,802 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95.39 ของค่าใช้จ่ายรวม และส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6,461 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.61 ของค่าใช้จ่ายรวม

ตารางที่ 2.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ				
ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562
สินทรัพย์รวม	11,279	13,904	15,350	18,959
หนี้สินรวม	7,881	12,686	12,912	14,381
รายได้	126,976	132,502	140,153	142,349
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	123,009	127,445	130,719	134,269
ค่าใช้จ่าย	128,889	134,737	139,035	140,263
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	(1,913)	(2,235)	1,118	2,086

ที่มา: 1. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2559 ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

2. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2560 และสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2561

3. รายงานการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานการเงินและบัญชีกองทุน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 13 มกราคม 2563

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ผ่านมาในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2562 พบว่า รายได้ส่วนใหญ่มาจากการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาลที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนค่าใช้จ่ายรายหัวประชากรที่เพิ่มขึ้น และจำนวนผู้สูงอายุ ซึ่งมีแนวโน้มต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับเงินอุดหนุนประจำปีจากรัฐบาลจำนวน 126,533 ล้านบาท และเงินงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 4,186 ล้านบาท รวมเป็นจำนวน 130,719 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2562 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับเงินอุดหนุนประจำปีจากรัฐบาลจำนวน 134,269 ล้านบาท⁴ เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 3,550 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.72

อย่างไรก็ตาม จากการเพิ่มอัตราเหมาจ่ายต่อหัวประชากรของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจาก 1,142 บาท ในปีงบประมาณ 2545 เป็น 3,427 บาท ในปีงบประมาณ 2562⁵ หรือคิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น 2 เท่า ในช่วง 17 ปี เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการรับบริการสาธารณสุขได้ครอบคลุมและมากขึ้น ประกอบกับโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์⁶ ตั้งแต่ปี 2564 เป็นต้นไป ซึ่งจะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขสูงขึ้น จึงถือเป็นปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายได้และค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมในระยะยาว เพื่อไม่ให้รัฐบาลต้องรับภาระอุดหนุนงบประมาณแก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมากเกินไปจนความจำเป็น

2.3.2 กองทุนประกันสังคม

ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 ภาพรวมการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมยังอยู่ในทิศทางเดียวกัน โดยมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม ซึ่งสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นรายการเงินลงทุนระยะยาวสุทธิ⁷ ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่เป็นรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ในขณะที่ผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณดังกล่าว พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย โดยรายได้ส่วนใหญ่ ได้แก่ รายการเงินสมทบทั้งจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ได้แก่ ค่าประโยชน์ทดแทน⁸ และค่าบริการทางการแพทย์สถานพยาบาล

สำหรับปีงบประมาณ 2562 พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวม สูงกว่าหนี้สินรวมจำนวน 754,693 ล้านบาท ในส่วนของสินทรัพย์รวมมีจำนวน 2,177,473 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการเงินลงทุนระยะยาวสุทธิ ซึ่งมีจำนวน 1,480,151 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 67.98 ของสินทรัพย์รวม ในขณะที่หนี้สินรวมมีจำนวน 1,422,780 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งมีจำนวน 1,398,964 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.33 ของหนี้สินรวม

⁴ รายได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา 39 (1) ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁵ ข้อมูลจากคู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2562 ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

⁶ สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 โดยประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี 2564 ข้อมูลจากสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561

⁷ เงินลงทุนระยะยาว ได้แก่ เงินฝากประจำเกิน 12 เดือน หลักทรัพย์เพื่อขาย และตราสารหนี้ที่จะถือจนครบกำหนด

⁸ กองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนในการให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนที่ได้รับประโยชน์ทดแทนใน 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน

ผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2562 พบว่า กองทุนประกันสังคมมีรายได้รวมสูงกว่าค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 59,498 ล้านบาท โดยสำหรับรายได้รวมมีจำนวน 304,628 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการเงินสมทบทั้งจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาลที่จ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม⁹ และมีค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 245,129 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายปรับเพิ่มหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งมีจำนวน 129,962 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53 ของค่าใช้จ่ายรวม ซึ่งกองทุนประกันสังคมเริ่มจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีดังกล่าวให้แก่สมาชิกที่ครบกำหนดตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นมา และในปีงบประมาณ 2562 กองทุนประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนประจำปีจากรัฐบาลจำนวน 47,011 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 3,495 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.03 (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนประกันสังคม
ปีงบประมาณ 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนประกันสังคม				
ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562
สินทรัพย์รวม	1,617,517	1,809,225	1,971,097	2,177,473
หนี้สินรวม	1,027,326	1,161,241	1,275,589	1,422,780
รายได้	237,240	246,529	272,167	304,628
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	28,049	41,464	43,516	47,011
ค่าใช้จ่าย	193,632	205,563	231,898	245,129
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	43,608	40,966	40,269	59,498

ที่มา: ข้อมูลกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2559 - 2562 โดยกองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 13 มกราคม 2563

อย่างไรก็ดี ในอนาคตกองทุนประกันสังคมจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากการที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2564 เป็นต้นไป โดยรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ค่าประโยชน์ทดแทน และค่าบริการทางการแพทย์สถานพยาบาลที่ไม่สมดุลกับลักษณะรายได้ซึ่งมาจากเงินสมทบทั้งจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล โดยในกรณีที่ผู้ประกันตนมีอายุยืนยาว เงินบำนาญชราภาพที่กองทุนประกันสังคมจะต้องจ่ายให้ผู้ประกันตนก็จะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น ในขณะเดียวกันผู้ประกันตนที่อยู่ในวัยแรงงานมีหน้าที่และจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกลับมีแนวโน้มลดลง ทำให้ในระยะยาวจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต ทั้งนี้ ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 รัฐบาลยังคงค้างจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคมรวมจำนวนทั้งสิ้น 96,450 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วยเงินสมทบรัฐบาลค้างรับตามมาตรา 33 และ 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จำนวน 95,572 ล้านบาท และเงินสมทบรัฐบาลค้างรับตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จำนวน 878 ล้านบาท

⁹ รายได้เงินสมทบจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.3.3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560 ราชกิจจานุเบกษาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการรวบรวมการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (เดิม) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) เป็นกองทุนใหม่ โดยยังคงใช้ชื่อ “กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของ กยศ. มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผลการรวบรวมสินทรัพย์ หนี้สิน และกำไร (ขาดทุน) สะสมของ 2 กองทุน ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 พบว่ามีสินทรัพย์รวมจำนวน 323,436 ล้านบาท มีหนี้สินรวมจำนวน 2,110 ล้านบาท และส่วนของทุนรวมจำนวน 321,326 ล้านบาท มีรายได้จำนวน 1,417 ล้านบาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายติดลบจำนวน 9,262 ล้านบาท¹⁰ ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 10,679 ล้านบาท

สำหรับปีงบประมาณ 2561 พบว่า กยศ. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 322,105 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการลูกหนี้เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิจำนวน 255,591 ล้านบาท และมีหนี้สินรวมจำนวน 1,811 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายค้างจ่ายจำนวน 1,015 ล้านบาท สำหรับผลการดำเนินงาน พบว่า มีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 1,032 ล้านบาท โดยมีรายได้รวมจำนวน 6,813 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้ดอกเบี้ยจากเงินให้กู้ยืม คิดเป็นร้อยละ 55.26 ของรายได้รวม และรายได้เบี้ยปรับเงินให้กู้ยืม คิดเป็นร้อยละ 34.31 ของรายได้รวม และมีค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 7,845 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้และหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 5,618 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 71.61 ของค่าใช้จ่ายรวม และค่าใช้จ่ายผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมจำนวน 1,325 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.89 ของค่าใช้จ่ายรวม

ในปีงบประมาณ 2562 พบว่า กยศ. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 354,863 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการลูกหนี้เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิจำนวน 279,035 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 78.63 ของสินทรัพย์รวม จำแนกเป็น ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระสุทธิ¹¹จำนวน 175,729 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 62.98 ของลูกหนี้เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิ และเป็นรายการลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ครบกำหนดชำระสุทธิ¹²จำนวน 103,306 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.02 ของลูกหนี้เงินให้กู้ยืมระยะยาวสุทธิ หนี้สินรวมมีจำนวน 2,217 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายค้างจ่ายจำนวน 1,003 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 45.24 ของหนี้สินรวม เช่น ค่าบริหารจัดการในการดำเนินคดี ค่าจัดทำบัญชีลูกหนี้รายตัว และค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ เป็นต้น และเจ้าหนี้ค่าสินค้าและบริการจำนวน 562 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.35 ของหนี้สินรวม ส่งผลให้ กยศ. มีส่วนของทุนจำนวน 352,646 ล้านบาท

¹⁰ ค่าใช้จ่ายของกองทุนติดลบ เกิดจากการปรับปรุงรายการค่าใช้จ่ายรายการหนี้สงสัยจะสูญ โดยระบบจะตั้งเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อครบกำหนดชำระหนี้ (ทุกวันที่ 5 กรกฎาคมของทุกปี) ซึ่งเมื่อปรับปรุงรายการ ณ วันสิ้นสุดรอบระยะเวลาบัญชี (ทุกวันที่ 30 กันยายนของทุกปี) ทำให้รายการหนี้สงสัยจะสูญที่อาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามมูลค่าของลูกหนี้ที่ยังค้างชำระในปีนั้น ๆ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 งบการเงินของกองทุน (งบรายได้-ค่าใช้จ่าย) เป็นช่วงระยะเวลาเพียง 68 วัน ทำให้รายการหนี้สงสัยจะสูญที่ตั้งเป็นค่าใช้จ่ายมีจำนวนสูงกว่าหนี้สงสัยจะสูญที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมีลูกหนี้ทยอยชำระหนี้ และยังไม่ครบรอบการคำนวณหนี้สงสัยจะสูญที่จะเกิดขึ้นใหม่

¹¹ ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระสุทธินี้หมายถึง ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษา หรือเลิกการศึกษาแล้วและครบระยะเวลาปลอดหนี้แล้ว ซึ่งลูกหนี้จะต้องชำระเงินตามอัตราผ่อนชำระให้กองทุน ตั้งแต่วันที่ 5 กรกฎาคม 2563 เป็นต้นไป จนครบสัญญาผ่อนชำระ

¹² ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ครบกำหนดชำระสุทธินี้หมายถึง ลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่อยู่ระหว่างการศึกษา และลูกหนี้ที่อยู่ในระยะเวลาปลอดหนี้ในปีแรก

สำหรับผลการดำเนินงานของ กยศ. ในปีงบประมาณ 2562 พบว่า มีรายได้รวม 7,425 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมจำนวน 4,074 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.87 ของรายได้รวม และเป็นรายได้เบี้ยปรับเงินให้กู้ยืมจำนวน 2,565 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 34.55 ของรายได้รวม ในขณะที่ค่าใช้จ่ายติดลบจำนวน 24,927 ล้านบาท เนื่องจากมีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้และหนี้สงสัยจะสูญให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายสุทธิ 32,352 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2562 กยศ. ยังคงไม่ได้รับเงินอุดหนุนประจำปีจากรัฐบาลเช่นเดียวกับในปีงบประมาณ 2560 และ 2561 (ตารางที่ 2.3)

**ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ปีงบประมาณ 2560 – 2562**

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา			
ปีงบประมาณ	2560	2561	2562
สินทรัพย์รวม	323,436	322,105	354,863
หนี้สินรวม	2,110	1,811	2,217
รายได้	1,417	6,813	7,425
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	0	0	0
ค่าใช้จ่าย	(9,262)	7,845	(24,927)
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	10,679	(1,032)	32,352

ที่มา: 1. รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา สำหรับระยะเวลาดังแต่วันที่ 26 กรกฎาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน 2560

2. งบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 และงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2562 ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 13 มกราคม 2563

ถึงแม้จะมีการควบรวมกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (เดิม) และ กรอ. ให้เหลือเพียงกองทุนเดียวเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นต้องติดตามผลการดำเนินงานของ กยศ. ภายหลังการควบรวมต่อไป เนื่องจากหาก กยศ. ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการติดตามการชำระหนี้จากลูกหนี้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ของกองทุนหรือการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ก็อาจส่งผลให้ กยศ. ขาดสภาพคล่องในการดำเนินงาน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากภาระที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ กยศ. เพิ่มขึ้น

2.3.4 กองทุนการออมแห่งชาติ

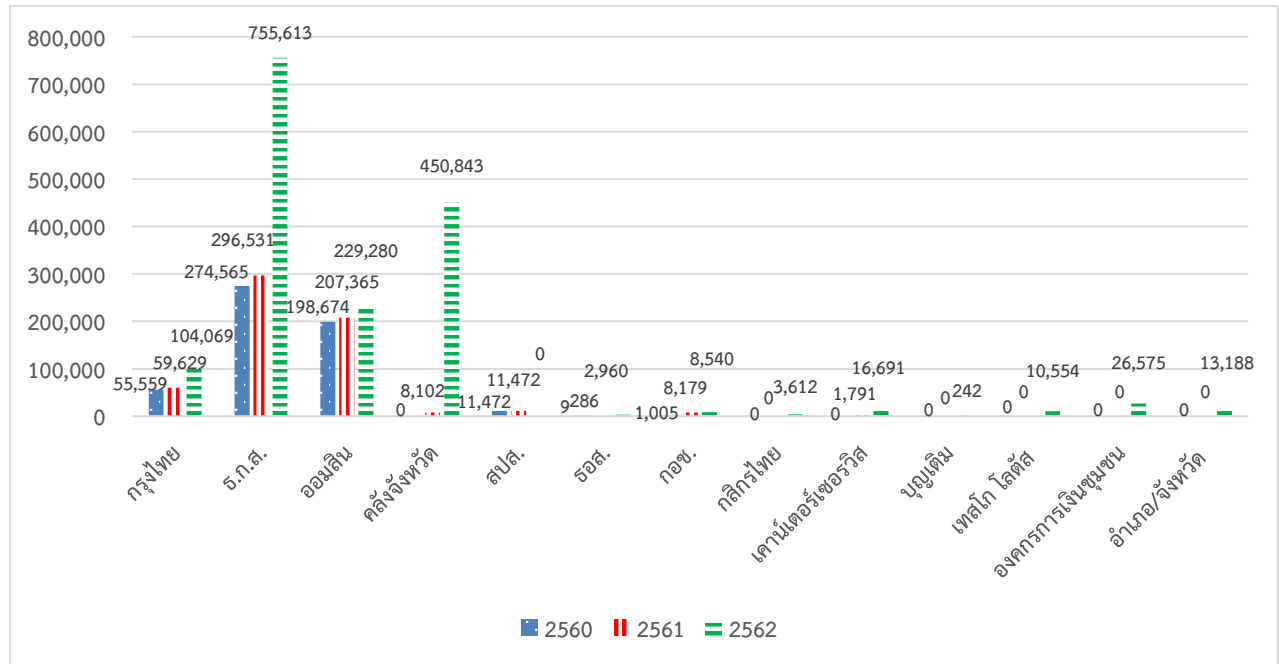
ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 กอช. มีจำนวนสมาชิก 1,622,167 ราย เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาดียวกันของ ปีก่อนที่มีจำนวนสมาชิก 671,896 ราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 141.43 เนื่องจาก กอช. ได้ดำเนินโครงการเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิก เช่น โครงการลงนามบันทึกข้อตกลงให้ความร่วมมือ (MOU) กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนให้ทั่วราชอาณาจักรทั่วประเทศใน 76 จังหวัด เป็นหน่วยรับสมัครสมาชิกและรับเงินออมสะสม กอช. เป็นต้น โดยแบ่งเป็น เพศชายจำนวน 922,283 คน คิดเป็นร้อยละ 56.85 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเพศหญิงจำนวน 699,884 คน คิดเป็นร้อยละ 43.15 เมื่อแยกตามช่วงอายุพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 43.27 รองลงมาได้แก่ ช่วงอายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 38.16 ช่วงอายุมากกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.57 และไม่มีสมาชิกที่ช่วงอายุ

มากกว่า 60 ปีขึ้นไป ทั้งนี้ สมาชิกส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกร คิดเป็น ร้อยละ 46.36 และสมาชิกส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นร้อยละ 45.52 รองลงมาได้แก่ ภาคกลางและภาคใต้ คิดเป็นร้อยละ 24.31 และ 11.74 ตามลำดับ ทั้งนี้ มีเงินกองทุนรวมจำนวน 5,483 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินสะสมที่สมาชิกรวบรวมจำนวน 3,877 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จ่ายเงินสะสมผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน เงินสมทบจากรัฐบาลจำนวน 1,285 ล้านบาท และผลประโยชน์จำนวน 321 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.7)

แผนภาพที่ 2.7 รายละเอียดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 – 2562

จำนวนสมาชิกแบ่งตามหน่วยรับสมัครสมาชิก*

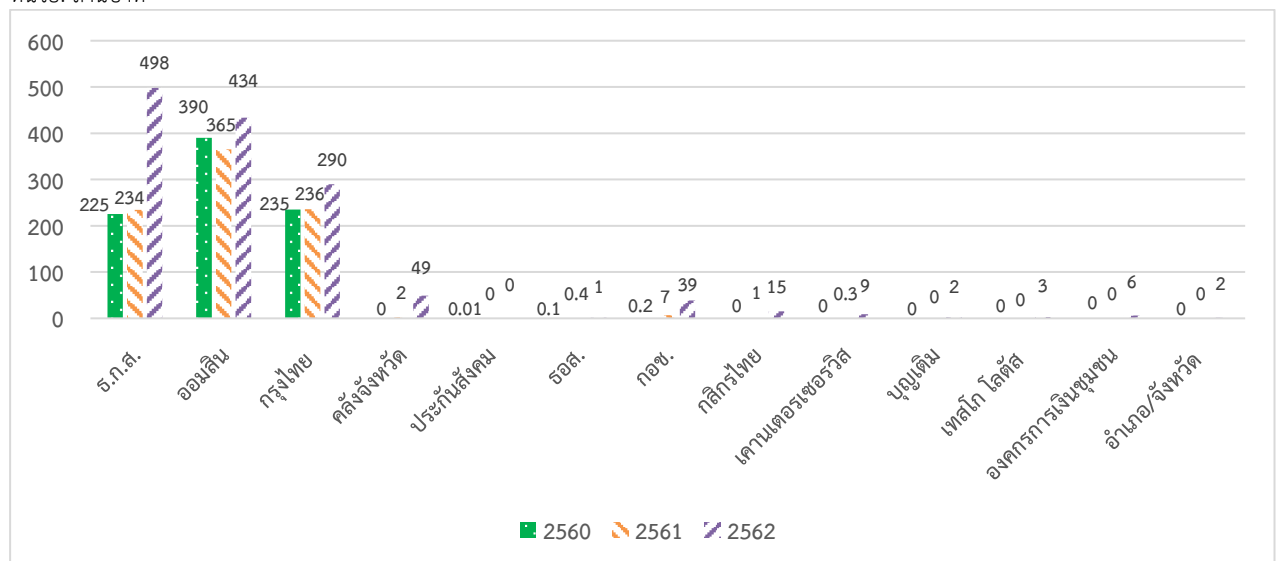
หน่วย: คน

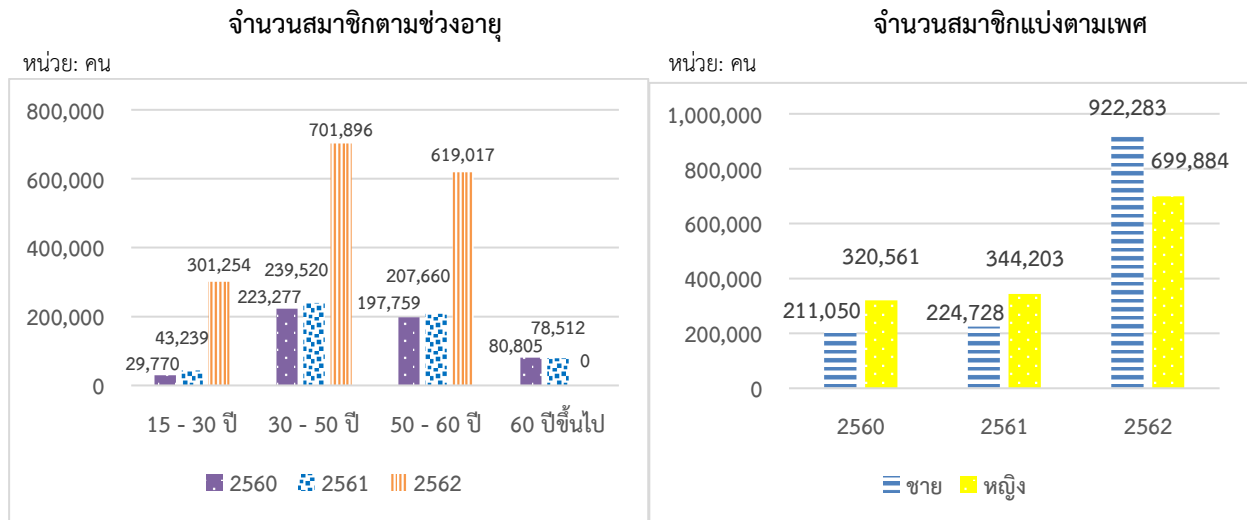


หมายเหตุ *ยังไม่ได้หักสมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพ

จำนวนเงินสะสมแบ่งตามหน่วยรับสมัครสมาชิก

หน่วย: ล้านบาท





ที่มา: ข้อมูลกองทุนการออมแห่งชาติ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 - 2562

ที่ผ่านมาในปีงบประมาณ 2555 และ 2556 กอช. ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 225 และ 500 ล้านบาท ตามลำดับ แต่ในปีงบประมาณ 2557 และ 2558 กอช. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล เนื่องจากยังไม่มีผลการดำเนินการ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว รายได้ของ กอช. ได้แก่ รายได้จากเงินบริจาค และรายได้ดอกเบี้ยรับ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และในปีงบประมาณ 2559 - 2562 กอช. ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 633 646 145 และ 300 ล้านบาท ตามลำดับ

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 กอช. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 6,382 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 1,577 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 32.80 สินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุนระยะสั้น ได้แก่ เงินลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ตั๋วเงินคลัง ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ และหน่วยลงทุน ซึ่งมีจำนวน 3,312 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 51.90 ของสินทรัพย์รวม และเงินฝากธนาคารจำนวน 2,991 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 46.87 ของสินทรัพย์รวม มีหนี้สินรวมจำนวน 21 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 75 และมีส่วนของทุนจำนวน 6,361 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 1,567 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 32.69

สำหรับผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2562 พบว่า กองทุนมีรายได้และค่าใช้จ่ายจำนวน 198 ล้านบาท และ 145 ล้านบาท ตามลำดับ ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 53 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่เป็นกำไรที่ยังไม่เกิดขึ้นจากการปรับมูลค่าเงินลงทุน รายได้ดอกเบี้ยจากเงินลงทุน และรายได้ดอกเบี้ยจากเงินฝากธนาคาร ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายประชาสัมพันธ์กองทุนที่เกิดจากการจ้างผลิตสื่อประชาสัมพันธ์กองทุน ค่าใช้จ่ายสมาชิก และค่ากิจกรรมส่งเสริมการออมซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในปัจจุบันจำนวนสมาชิกของ กอช. ยังคงมีสัดส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมดกว่า 25 ล้านคน ดังนั้น กอช. จึงต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิก (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนการออมแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนการออมแห่งชาติ				
ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562
สินทรัพย์รวม	2,439	3,956	4,805	6,382
หนี้สินรวม	6	63	12	21
ทุน	2,433	3,893	4,793	6,361
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	633	646	145	300
รายได้	28	95	185	198
ค่าใช้จ่าย	89	87	184	145
รายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่าย	(61)	8	1	53

ที่มา: งบแสดงฐานะการเงิน และงบรายได้ค่าใช้จ่ายของกองทุนการออมแห่งชาติ

รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 17 มกราคม 2562

อย่างไรก็ดี การพิจารณาความเสี่ยงทางการคลังของ กอช. พบว่า รัฐบาลจะต้องรับภาระความเสี่ยงที่เกิดจากการรับประกันผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในวันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ (อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือเสียชีวิต) โดยผลตอบแทนที่สมาชิกจะได้รับต้องไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง ทั้งนี้ หากการลงทุนของ กอช. ไม่สามารถบรรลุอัตราผลตอบแทน ตามที่ กอช. รับประกันไว้ จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ กอช. ต่อไป นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกมีอายุยืนยาวกว่าการประมาณการของ กอช. (เฉลี่ย 80 ปี) และเงินทุนในการจ่ายค่าบำนาญ (เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์) ให้แก่สมาชิกไม่เพียงพอ รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ กอช. มากขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก กอช. ยังอยู่ในระหว่างเริ่มต้นดำเนินการ จำนวนสมาชิกยังไม่แน่นอน รวมถึงช่วงอายุของสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 30 ถึง 50 ปี ดังนั้น การเริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพจะยังไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลในอนาคตอันใกล้ โดยคาดว่าจะต้องเริ่มจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญตั้งแต่ปี 2566¹³ เป็นต้นไป ซึ่ง กอช. ยังมีระยะเวลาในการบริหารจัดการผลประโยชน์ให้มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อภาระที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น การติดตามการดำเนินงานของ กอช. อย่างต่อเนื่องจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานและทิศทางความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างทันที่ต่อไป

¹³ ข้อมูลประมาณการจากสำนักนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 26 มิถุนายน 2560

กรอบความรู้ที่ 1 การให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนและการจัดเก็บเงินสมทบของกองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเพื่อให้แรงงานมีหลักประกันในการดำรงชีวิตที่มั่นคง โดยกองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองผู้ประกันตนแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ผู้ประกันตนภาคบังคับตามมาตรา 33 หมายถึง ลูกจ้างที่เข้าทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สามารถได้รับประโยชน์ทดแทนใน 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน โดยมีการจัดเก็บเงินสมทบทั้งจากนายจ้างและผู้ประกันตนในอัตราที่เท่ากันคือร้อยละ 5 ของค่าจ้างต่อเดือน และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 2.75 ของค่าจ้างต่อเดือน รวมเป็นเงินสมทบทั้งหมดร้อยละ 12.75 ของค่าจ้างต่อเดือน

2. ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่พ้นสภาพการเป็นลูกจ้างและได้สมัครเป็นผู้ประกันตนต่อไปสามารถได้รับประโยชน์ทดแทนใน 6 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร และชราภาพ โดยมีการจัดเก็บเงินสมทบทั้งจากผู้ประกันตนและรัฐบาล ซึ่งผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบจำนวน 432 บาทต่อเดือน และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบจำนวน 120 บาทต่อเดือน รวมเป็นเงินสมทบทั้งสิ้น 552 บาทต่อเดือน

3. ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 หมายถึง ผู้ประกันตนซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 ที่สมัครเป็นผู้ประกันตน มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สามารถเลือกการจ่ายเงินสมทบและประโยชน์ทดแทนได้ 2 กรณี ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 ผู้ประกันตนสามารถได้รับประโยชน์ทดแทนใน 3 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย โดยมีอัตราเงินสมทบเดือนละ 100 บาท แบ่งเป็น ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบจำนวน 70 บาทต่อเดือน และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบจำนวน 30 บาทต่อเดือน

ทางเลือกที่ 2 ผู้ประกันตนสามารถได้รับประโยชน์ทดแทนใน 4 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และบำเหน็จชราภาพ โดยมีอัตราเงินสมทบเดือนละ 150 บาท แบ่งเป็น ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบจำนวน 100 บาทต่อเดือน และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบจำนวน 50 บาทต่อเดือน



ที่มา: รายงานประจำปี 2560 สำนักงานประกันสังคม

หมายเหตุ : สำนักงานประกันสังคมปรับลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมสำหรับนายจ้างและผู้ประกันตนภาคบังคับตามมาตรา 33 และผู้ประกันตนตามมาตรา 39 เพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคไวรัส COVID-19 ตั้งแต่วัดค่าจ้างประจำเดือนมีนาคมถึงเดือนสิงหาคม 2563 ตามมติของคณะกรรมการประกันสังคมและที่ปรึกษา ในการประชุมคณะกรรมการเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563 ซึ่งมีมติเห็นชอบในหลักการให้ปรับลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมให้กับนายจ้าง และผู้ประกันตนภาคบังคับตามมาตรา 33 จากเดิมจ่ายฝ่ายละร้อยละ 5 ของค่าจ้าง ปรับลดเหลือจ่ายฝ่ายละร้อยละ 4 ของค่าจ้าง และปรับลดการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จากเดิมจ่ายเงินสมทบจำนวน 432 บาทต่อเดือน ลดลงเหลือจ่ายเงินสมทบจำนวน 336 บาทต่อเดือน ทั้งนี้ การปรับลดอัตราเงินสมทบดังกล่าวจะไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ใดที่ผู้ประกันตนจะได้รับ เนื่องจากเป็นมาตรการบรรเทาผลกระทบ COVID-19 เพื่อช่วยเหลือลดค่าใช้จ่ายในการส่งเงินสมทบให้กับนายจ้าง และผู้ประกันตน อย่างไรก็ตาม สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน อยู่ระหว่างดำเนินการออกประกาศกระทรวง ซึ่งในระหว่างนี้ขอให้ผู้ประกันตนชำระเงินสมทบในอัตราเดิมไปก่อน จนกว่าประกาศกระทรวงจะมีผลใช้บังคับ

กรอบความรู้ที่ 2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (ปี 2560 - 2564)
ฉบับทบทวนปี 2562

“การสร้างหลักประกันด้านสุขภาพอย่างถ้วนหน้าให้กับคนไทย” เป็นหนึ่งในนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลปัจจุบัน โดยนายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ลงนามข้อตกลงร่วมกับประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้ง 193 ประเทศ ในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก (Post 2015 Sustainable Development Goals: SDGs) โดยหนึ่งในเป้าหมายเป็นเรื่องการบรรลุหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าอย่างครอบคลุม ซึ่งถือเป็นโอกาสที่ดีที่ทุกภาคส่วนในประเทศจะร่วมกันขับเคลื่อนให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฉบับนี้จะเป็นกรอบสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและขับเคลื่อนระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีเป้าประสงค์ 3 ประการ

“3 Goals of CSG” ซึ่งจะประกอบด้วยตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย 10 ประการ ดังนี้

1. ประชาชนเข้าถึงบริการ

Effective, Equitable and Responsive Coverage



มีตัวชี้วัดและเป้าหมาย ดังนี้

- ประสิทธิภาพของความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ภายในปี 2564
- ร้อยละการใช้สิทธิเมื่อไปใช้บริการสุขภาพผู้ป่วยนอกมากกว่าร้อยละ 80 และผู้ป่วยในมากกว่า ร้อยละ 90 ภายในปี 2564
- ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 และผู้ให้บริการไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ภายในปี 2564

2. การเงินการคลังมั่นคง

SAFE Financing System



มีตัวชี้วัดและเป้าหมาย ดังนี้

- ร้อยละรายจ่ายสุขภาพเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ อยู่ระหว่างร้อยละ 4.6 ถึง 5.0 ในปี 2564
- ร้อยละรายจ่ายสุขภาพเทียบกับรายจ่ายของรัฐบาล อยู่ระหว่างร้อยละ 17 ถึง 20 ในปี 2564
- ร้อยละของครัวเรือนที่เกิดวิกฤติทางการเงินจากการจ่ายค่ารักษาพยาบาล ไม่เกินร้อยละ 2.3 ในปี 2564
- ร้อยละครัวเรือนที่ต้องกลายเป็นครัวเรือนยากจนภายหลังจากการจ่ายค่ารักษาพยาบาล ไม่เกินร้อยละ 0.4 ในปี 2564

3. ดำรงธรรมาภิบาล

Good Governance



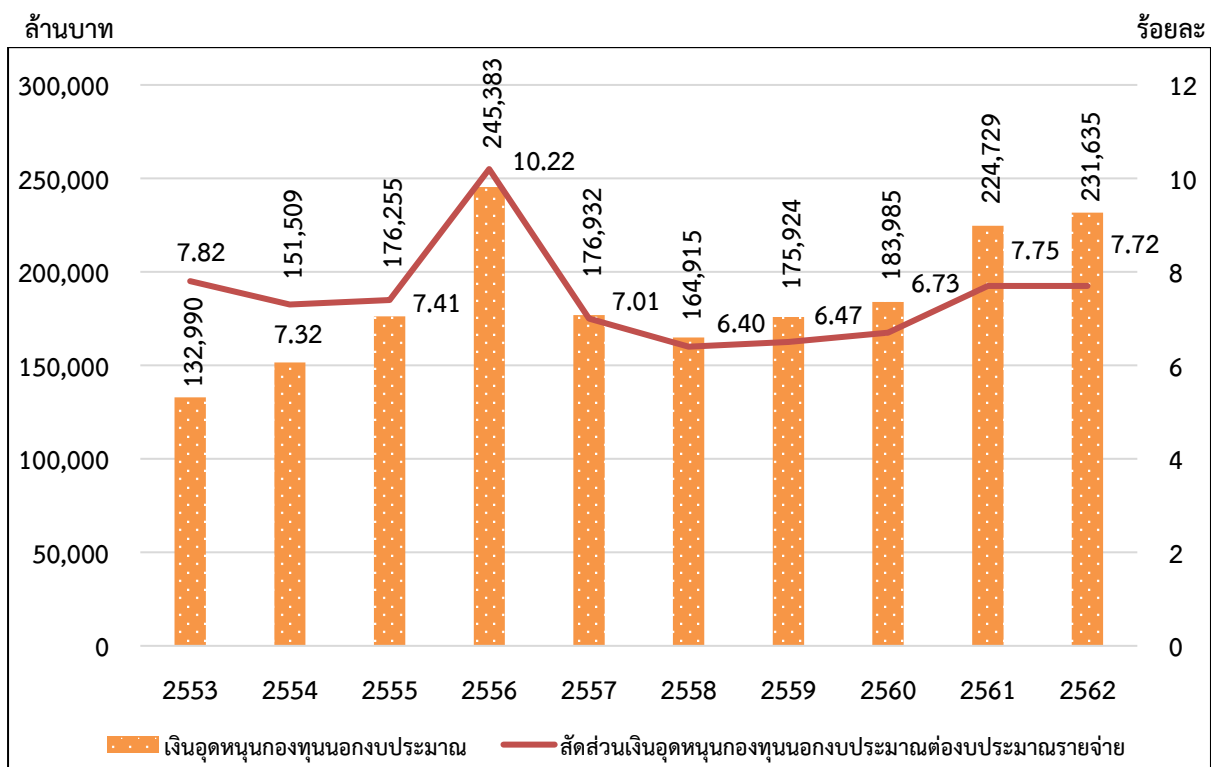
มีตัวชี้วัดและเป้าหมาย ดังนี้

- ระดับความสำเร็จของความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานฯ เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ภายใน 5 ปี
- ร้อยละความสำเร็จของการเป็นองค์กรประสิทธิภาพสูงไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
- ร้อยละการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานตามมาตรฐานการประเมินของรัฐไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ภายในปี 2564

2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน สำหรับในปีงบประมาณ 2562 พบว่า กองทุนนอกงบประมาณซึ่งมีจำนวน 115 กองทุน โดยกองทุนนอกงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมีเพียง 25 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 21.74 ของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก เป็นต้น และ 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กยศ. และ กอช. เป็นต้น โดยกองทุนประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

แผนภาพที่ 2.8 สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ 2553 – 2562



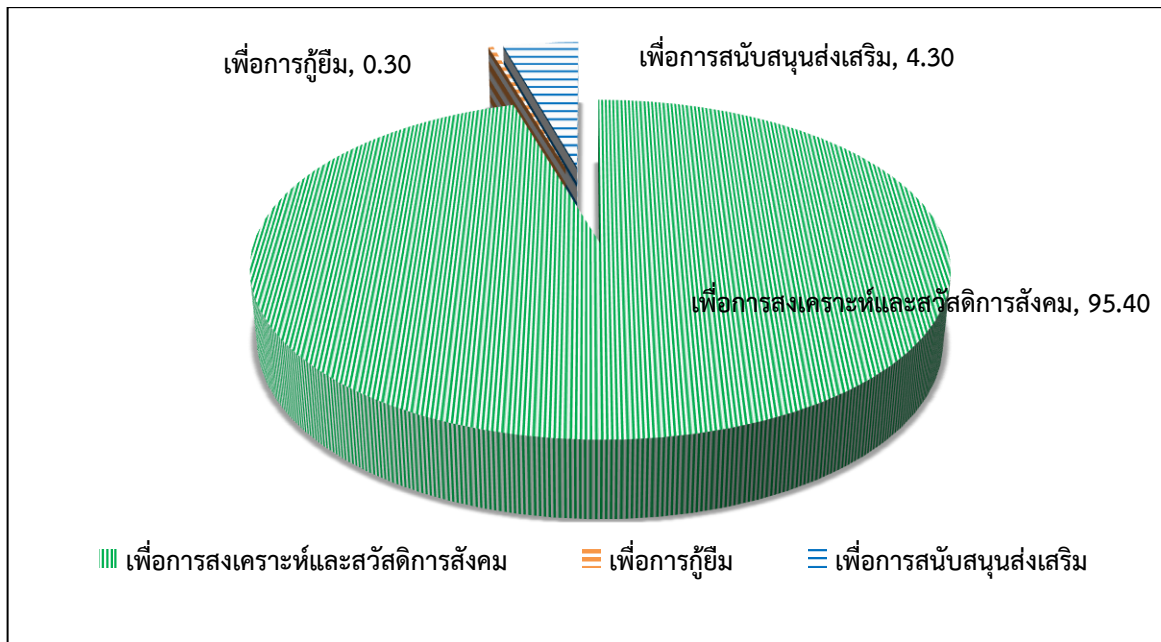
หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2562 เงินงบประมาณที่จ่ายให้กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนมีจำนวน 184,624 ล้านบาท และเงินงบประมาณที่จ่ายให้สำนักงานประกันสังคมมีจำนวน 47,011 ล้านบาท รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 231,635 ล้านบาท

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2562

จากแผนภาพที่ 2.8 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2562 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2558 – 2562 โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.40 6.47 6.73 7.75 และ 7.72 ตามลำดับ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

แผนภาพที่ 2.9 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ 2562 จำแนกตามประเภทของกองทุนนอกงบประมาณ

หน่วย: ร้อยละ



หมายเหตุ: กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการจำหน่ายและการผลิต และกองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการบริหารไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 2562

ที่มา: ข้อมูลจากงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

จากการพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2562 จำแนกตามประเภทของกองทุนจะเห็นว่า ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม คิดเป็นร้อยละ 95.40 ของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมดสำหรับกองทุนประเภทเพื่อการสนับสนุนและส่งเสริม และกองทุนประเภทเพื่อการกักขังได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี คิดเป็นร้อยละ 4.30 และร้อยละ 0.30 ของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมดตามลำดับ (แผนภาพที่ 2.9) โดยในปีงบประมาณ 2562 กองทุนที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณสูงสุด 3 กองทุนแรก ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน 134,269 ล้านบาท กองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณผ่านสำนักงานประกันสังคมจำนวน 47,011 ล้านบาท และกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากจำนวน 40,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี ในระยะยาวกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์ในไม่ช้า หากรายได้ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่สามารถเติบโตได้ทันกับการขยายตัวของรายจ่ายจะเป็นภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวไม่สามารถตัดลดได้เนื่องจากเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย ในขณะที่กองทุนประกันสังคมมีการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกที่สมทบเงินเพิ่มเพื่อรับสิทธิในส่วนชราภาพ อาจจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลแบบโดยนัยในกรณีที่กองทุนไม่สามารถบริหารจัดการรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นได้

2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนจะมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป เช่น วัตถุประสงค์เพื่อสร้างสวัสดิการทางสังคมหรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังกับรัฐบาลได้ เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน และเพื่อสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุน อีกด้วย โดยการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในส่วนนี้จะจำแนกออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

2.5.1 ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนนอกงบประมาณที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ ประกอบด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก โดยในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจำนวน 116 ล้านบาท และกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากจำนวน 40,000 ล้านบาท¹⁴ รวมทั้งสิ้น 40,116 ล้านบาท (ตารางที่ 2.5)

ตารางที่ 2.5 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2559 – 2562

กองทุน	หน่วย: ล้านบาท			
	2559	2560	2561	2562
1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	35,200	15,194	20,194	116
2. กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก	-	-	59,873	40,000
รวม	35,200	15,194	80,067	40,116

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2562 (ฉบับปรับปรุง)

¹⁴ ปัจจุบันมีการยุบเลิกกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2562 กำหนดให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และภาระผูกพันที่เกี่ยวข้องกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560 ไปเป็นของกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากได้รับจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 40,000 ล้านบาท และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2562 อนุมัติงบประมาณจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ 2562 ให้กับกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม จำนวน 10,000 ล้านบาท โดยกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

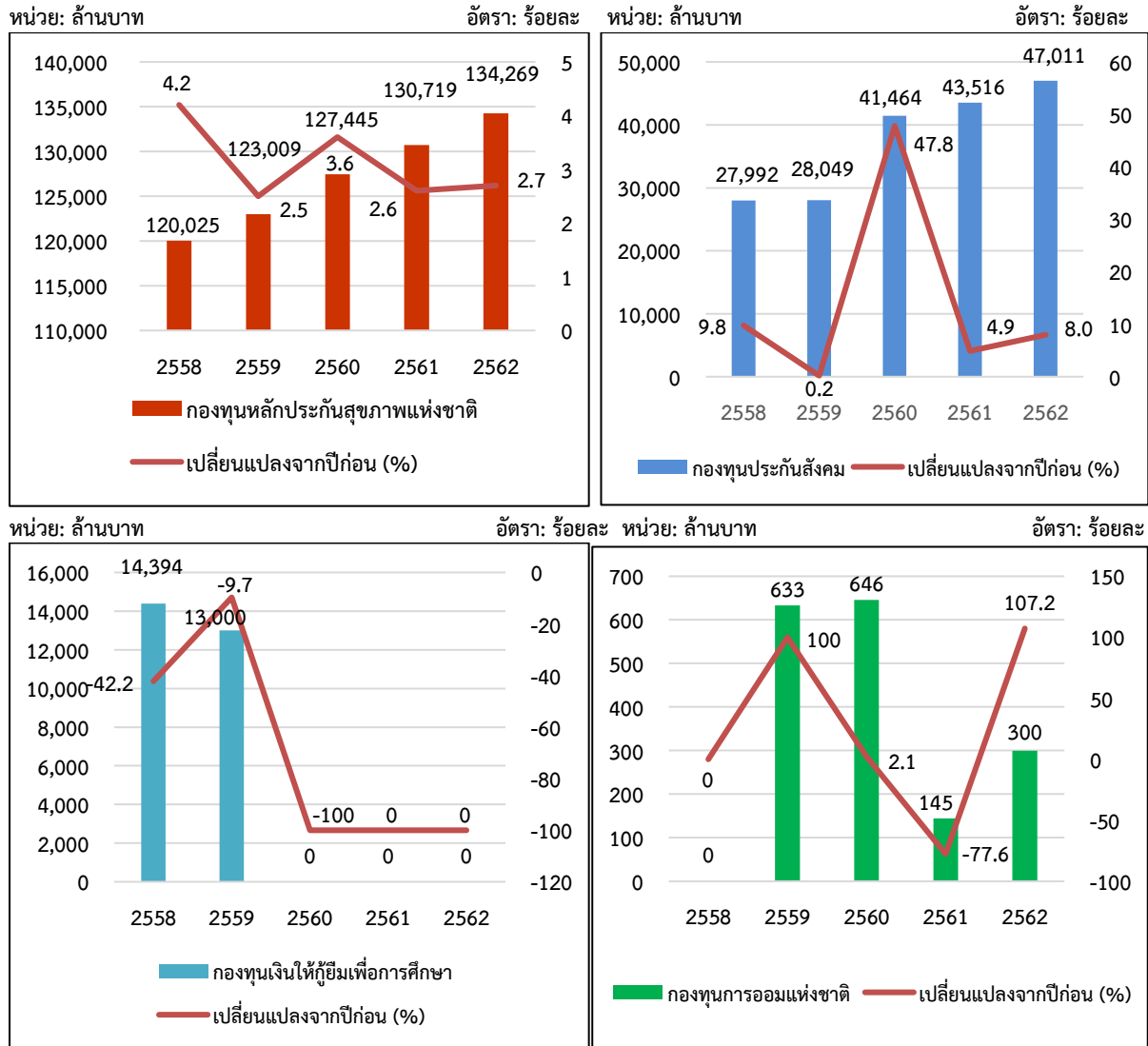
ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น หากรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ผ่านกองทุนเหล่านี้ในอนาคต รวมทั้งหากมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังก็อาจส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังจากการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น เนื่องจากกองทุนนอกงบประมาณโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เองจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งรักษาการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ว่า หากหน่วยงานใดมีความประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องผ่านการพิจารณาก่อนการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนจากคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนก่อนเพื่อลดการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ไม่มีความจำเป็น และเพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ ประกอบกับ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มาตรา 63 กำหนดว่า การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กระทำได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น โดยต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ชัดเจนและเป็นกรณีที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเหมาะสมที่จะอนุญาตให้นำรายรับจากการดำเนินกิจกรรมนั้นสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ รวมถึงไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งไว้แล้ว ทั้งนี้ การขอจัดตั้งการบริหารการประเมินผล การรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

2.5.2 ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

กองทุนที่เป็นภาระผูกพันด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กยศ. และ กอช. ซึ่งกองทุนทั้ง 4 แห่ง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐที่แตกต่างกัน ดังนี้ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาบริการที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ กองทุนประกันสังคมมีวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันแก่ผู้ประกันตนที่ได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย รวมทั้งกรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน กยศ. มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เยาวชนที่ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึงเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และสร้างอนาคตที่ดีแก่เยาวชน และ กอช. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกที่เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระเมื่อเข้าสู่วัยเกษียณ

แผนภาพที่ 2.10 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2558 – 2562



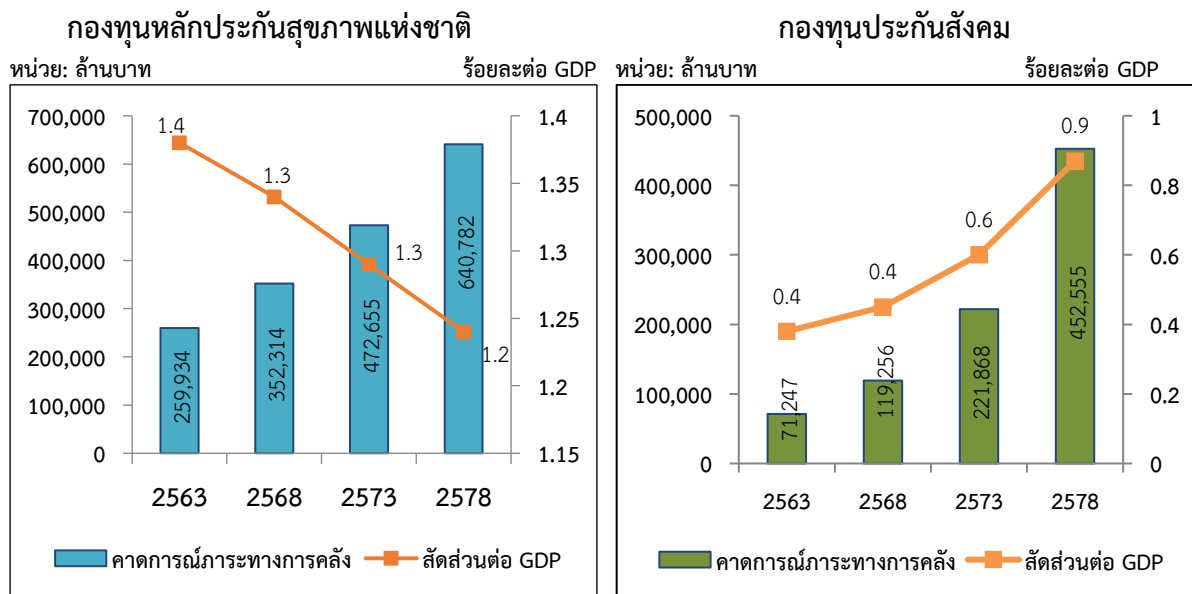
ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

จากการพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ในช่วงปีงบประมาณ 2558 – 2562 พบว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังคงได้รับเงินงบประมาณสูงสุดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามภารกิจของกองทุนในการบริการประชาชนให้เข้าถึงระบบสุขภาพอย่างทั่วถึง สำหรับกองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเป็นเงินสมทบในส่วนของรัฐบาลตามกฎหมาย ทั้งนี้ ได้รับจัดสรรผ่านสำนักงานประกันสังคมมีจำนวนใกล้เคียงกันตั้งแต่ปี 2560 – 2562 โดยในปีงบประมาณ 2562 ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นเป็น 47,011 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีมีจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลต้องจ่ายให้แก่กองทุนประกันสังคม ส่งผลให้รัฐบาลมีเงินสมทบค้างจ่ายแก่กองทุนประกันสังคมมาโดยตลอด สำหรับ กยศ. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 - 2562 เนื่องจากยังมีสภาพคล่องที่สามารถดำเนินการต่อได้ ในขณะที่ กอช. ในปีงบประมาณ 2559 - 2562 ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 633 646 145 และ 300 ล้านบาท ตามลำดับ เพื่อเป็นเงินสมทบในส่วนรัฐบาลให้แก่สมาชิก (แผนภาพที่ 2.10)

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณทั้ง 4 แห่งนี้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะยาวเนื่องจากเป็นสวัสดิการที่เกี่ยวกับประชาชน เช่น การรักษาพยาบาล และการจ่ายเงินบำนาญเมื่อถึงวัยเกษียณ เป็นต้น ซึ่งเป็นภาระการคลังตามกฎหมายที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสม หากกองทุนทั้ง 4 แห่งมีการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และประสบปัญหาด้านเงินทุนในอนาคต

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในหัวข้อโครงการศึกษาแนวทางการจัดทำสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทยของ สศค. ซึ่งดำเนินการวิจัยโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ได้คาดการณ์ภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในกรณีที่เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 4 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.50 สำหรับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวน 259,934 ล้านบาท ในปี 2563 เป็น 640,782 ล้านบาท ในปี 2578 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 1.40 และ 1.20 ของ GDP ตามลำดับ ในขณะที่กองทุนประกันสังคมจะมีภาระค่าใช้จ่ายจำนวน 71,247 ล้านบาท ในปี 2563 โดยจะเพิ่มเป็น 452,555 ล้านบาท ในปี 2578 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.40 และ 0.90 ของ GDP ตามลำดับ (แผนภาพที่ 2.11)

แผนภาพที่ 2.11 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

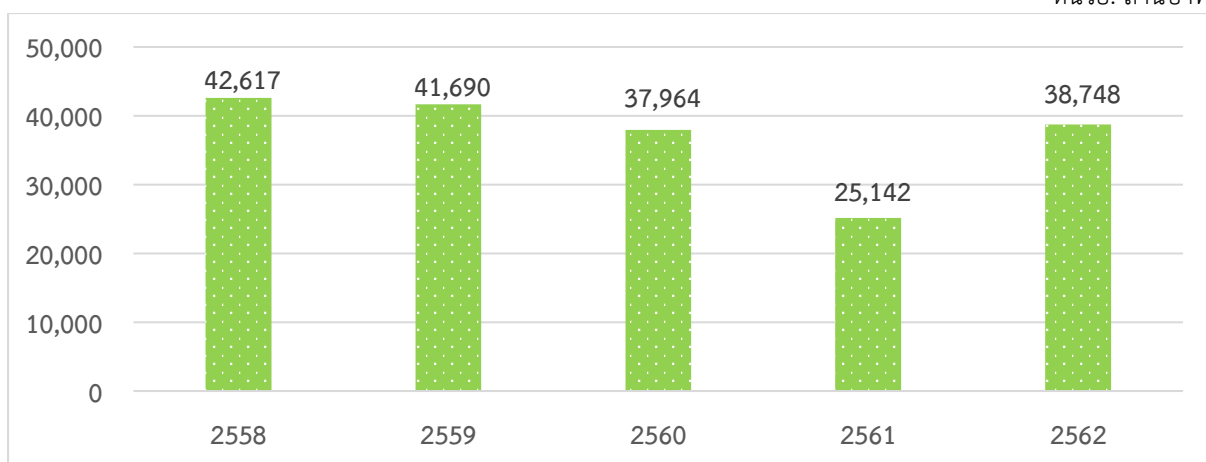
กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กองทุนน้ำมันฯ) เป็นกองทุนนอกงบประมาณที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพของระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ ซึ่งผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงประเภทน้ำมันเบนซินออกเทน 95 น้ำมันแก๊สโซฮอล์ น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา และก๊าซ LPG มีหน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนน้ำมันฯ และมีสิทธิได้รับเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันฯ ตามเงื่อนไขและอัตราที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานกำหนด ทั้งนี้ กองทุนน้ำมันฯ อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (สกนช.) กระทรวงพลังงาน

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ ในช่วงที่ผ่านมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2561 พบว่า ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันฯ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุมาจากการที่กองทุนน้ำมันฯ จ่ายเงินชดเชยราคาก๊าซ LPG ที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันฯ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 (แผนภาพที่ 2.12) เท่ากับ 38,748 ล้านบาท¹⁵ เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจำนวน 13,606 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 54.12

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2562 ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ให้ใช้เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 โดยกฎหมายดังกล่าวได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2562 และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 จึงมีผลบังคับใช้วันที่ 24 กันยายน 2562 โดยกำหนดให้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง¹⁶ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ด้านน้ำมันเชื้อเพลิง สำหรับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธานกรรมการ

แผนภาพที่ 2.12 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: สำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ข้อมูล ณ วันที่ 29 กันยายน 2562

¹⁵ ประกอบด้วย ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของน้ำมัน จำนวน 44,327 ล้านบาท และฐานะกองทุน (สุทธิ) ของ LPG ติดลบจำนวน 5,579 ล้านบาท

¹⁶ พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 24 กันยายน 2562 ทำให้มีการยุบเลิกสถาบันบริหารกองทุนพลังงานและเปลี่ยนเป็นสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณหรือกฎหมายอื่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการยกระดับกองทุนน้ำมันฯ ให้เป็นกองทุนตามกฎหมายบริหาร
ทุนหมุนเวียน เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ แต่ตามมาตรา 6 (2) ของพระราชบัญญัติ
กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 ยังคงกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนน้ำมันฯ ในกรณีที่มีเหตุ
ฉุกเฉินหรือจำเป็น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องติดตามการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ
ภายใต้กฎหมายใหม่นี้ต่อไป เพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องรับภาระในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือ
จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาระผูกพันจากภาค SFIs สามารถสรุปเป็นตาราง Fiscal Risk Matrix ได้ ดังนี้

ตารางที่ 2.6 Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) อาจจะต้องชำระ หากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	– รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะกองทุนที่เป็นภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กยศ. และ กอช. เป็นต้น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 231,770 ล้านบาท – รัฐบาลค้ำจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 จำนวนทั้งสิ้น 96,450 ล้านบาท	– หากกองทุนนอกงบประมาณ เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น ประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏ เป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์		– รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังเนื่องจากพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน ให้กองทุนในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถดำเนินการโดยใช้กฎระเบียบข้อบังคับของตนเอง จึงมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และมีความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กองทุนนอกงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายได้ตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีการระดมและความเสี่ยงด้านการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ โดยแนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีดังนี้

1) ปัจจุบัน พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มีผลบังคับใช้แล้ว ดังนั้น กองทุนนอกงบประมาณที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำรายงานการเงินประจำปีที่ต้องแสดงทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และการก่อหนี้ และต้องเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

2) พิจารณามาตรการควบคุมรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม หากพิจารณาตามฐานะทางการเงินประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าอาจมีปัญหาระบบการคลังในระยะยาวได้ โดยสามารถพิจารณาในแต่ละกองทุนที่สำคัญ ดังนี้

กองทุนประกันสังคม

(1) รัฐบาลควรจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับเงินสมทบตามกฎหมายให้เพียงพอในแต่ละปี เพื่อให้กองทุนประกันสังคมนำรายได้นั้นไปหาผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ติดตามการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมตามแผนการปฏิรูประบบประกันสังคม ซึ่งมีการวางแผนการปฏิรูประบบประกันสังคมจำนวน 8 ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงเพดานค่าจ้างและอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และการพัฒนาสิทธิประโยชน์ในกรณีชราภาพโดยศึกษาการขยายอายุเกษียณ เป็นต้น ซึ่งหากการปฏิรูปสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้ระบบประกันสังคมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองอย่างยั่งยืน และสามารถลดภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม จากการติดตามการดำเนินข้อมูลการดำเนินการดังกล่าว (ณ วันที่ 30 พฤษภาคม 2562) พบว่า กองทุนประกันสังคมอยู่ระหว่างการศึกษาการขยายอายุการเกิดสิทธิรับบำนาญชราภาพ การเพิ่มสิทธิประโยชน์การประกันสุขภาพต่อเนื่องแก่ผู้รับบำนาญ การปรับปรุงสูตรค่าจ้างเฉลี่ยในการคำนวณบำนาญชราภาพ และการเก็บเงินสมทบเพิ่มโดยขยายเพดานจากเดือนละ 750 บาท เป็นเดือนละ 1,000 บาท ซึ่งจะต้องมีการติดตามการดำเนินการดังกล่าวอย่างใกล้ชิดต่อไป

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(1) จากแนวโน้มที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติควรศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุน เช่น การร่วมจ่ายค่าบริการ (Co-payment)¹⁷ เพื่อเป็นเครื่องมือปรับพฤติกรรมการใช้บริการสุขภาพของผู้ประกันตน โดยช่วยลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการป้องกันโรค แต่จะต้องไม่กระทบต่อผู้ป่วยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันการเกิดปัญหา Moral Hazard เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพของตนเองมากขึ้น เป็นต้น

¹⁷ Co-payment เป็นการร่วมจ่าย ณ จุดบริการให้กับผู้ให้บริการโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการกำหนดราคาตายตัว หรือเป็นสัดส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บ

(2) ศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมมือกับกองทุนประกันสังคมเพื่อหาแนวทางในการจัดซื้อยาร่วมกับกองทุนประกันสังคม เพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองด้านราคากับผู้ผลิตยา

(3) ติดตามแผนการปฏิรูปเพื่อรองรับปัญหางบประมาณและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยการปฏิรูปดังกล่าวจะดำเนินการผ่านคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูประบบสาธารณสุขด้านการคลังสุขภาพและระบบหลักประกันสุขภาพ ซึ่งหากการปฏิรูปดังกล่าวสามารถสร้างความยั่งยืนให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในแง่ของการลดภาระการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐในอนาคตก็จะทำให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในระดับที่เหมาะสม และสามารถควบคุมได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านการคลัง ทั้งนี้ ประชาชนก็ยังคงได้รับการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม

กอบข. พบว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง 2 ประเด็น ได้แก่

(1) ความเสี่ยงที่เกิดจากการรับประกันผลตอบแทนให้แก่สมาชิกเมื่อสมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ ซึ่งหากกองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่กองทุน ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว กองทุนการออมแห่งชาติต้องมีการบริหารจัดการด้านการลงทุนที่มีความปลอดภัย และมีความเหมาะสม เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาที่มีการลงทุน

(2) ความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องในการจ่ายผลประโยชน์เงินชราภาพให้แก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ ซึ่งจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการคำนวณมูลค่าเงินทุนที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ กองทุนต้องพิจารณาใช้ Model ที่เหมาะสม และต้องมีการทบทวนสมมติฐานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลการคำนวณภาระที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิกมีความถูกต้องและสะท้อนข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งจะทำให้กองทุนวางแผนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการลดภาระทางการคลังต่อรัฐบาลในอนาคต ดังนั้น รัฐควรมีการส่งเสริมการให้ความรู้ด้านการเงิน แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในการเก็บออมเพื่อใช้ภายหลังจากการเกษียณอายุ ทั้งนี้ หากประชาชนมีความรู้ และความเข้าใจในการเก็บออมที่เหมาะสมกับตนเองเพื่อใช้ภายหลังจากการเกษียณอายุ จะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐที่ต้องดูแลต่อไปในอนาคต

3) ในอนาคตกองทุนนอกงบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้น ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับสวัสดิการภาพรวมอย่างจริงจัง

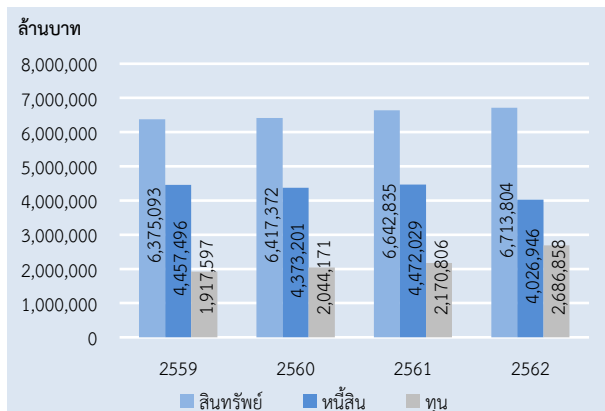
บทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) หรือในที่นี้เรียกว่า รัฐวิสาหกิจฯ เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจฯ ยังเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลนอกเหนือจากภาษีอากร โดยในปีงบประมาณ 2562 (เดือนตุลาคม 2561 – เดือนกันยายน 2562) รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน 169,159 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.53 ของรายได้รัฐบาลรวม (3,060,248 ล้านบาท) สูงกว่าประมาณการจำนวน 1,159 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.69¹⁸

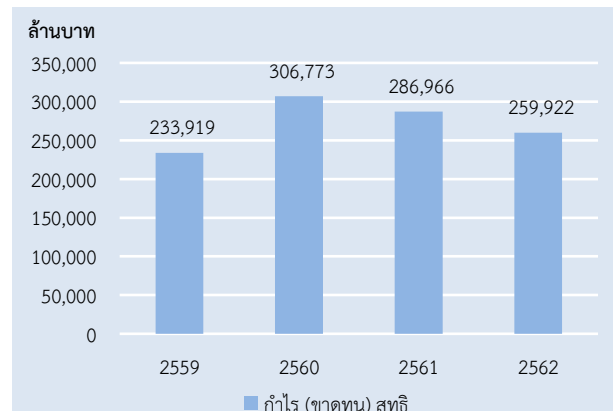
อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจฯ มีความเสี่ยงในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจทั่วไป หากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง ก็ส่งผลต่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจฯ และรัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจฯ ในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน การชำระหนี้เงินกู้แทน ซึ่งถือเป็นภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคต นอกจากนี้ หนี้รัฐวิสาหกิจฯ นับเป็นหนี้สาธารณะทั้งที่เป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 รัฐวิสาหกิจมีจำนวนทั้งหมด 56 แห่ง¹⁹ โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน 45 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน 11 แห่ง²⁰

3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

แผนภาพที่ 3.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุน
ของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2559 – 2562



แผนภาพที่ 3.2 กำไร (ขาดทุน) สุทธิ
ของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2559 – 2562



หมายเหตุ: ปีบัญชี หมายถึง การรวมข้อมูลระหว่างข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปฏิทิน ซึ่งเป็นเดือนมกราคม – เดือนธันวาคม และข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปีงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลเดือนตุลาคม – เดือนกันยายน

- ที่มา: 1. ข้อมูลปีบัญชี 2559 – 2561 จากงบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว
2. ข้อมูลปีบัญชี 2562 จากข้อมูลงบการเงินเบื้องต้น จากระบบ Government Fiscal Management Information System-SOE (GFMIS-SOE) ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

¹⁸ ที่มา: แถลงข่าวผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2562 (ตุลาคม 2561 – กันยายน 2562) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

¹⁹ รัฐวิสาหกิจจำนวน 56 แห่ง เป็นจำนวนรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กำกับดูแล

²⁰ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 อนุมัติให้กระทรวงการคลังจัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (Islamic Bank Asset Management Ltd. : IAM) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดใน IAM อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการคลัง

ฐานะทางการเงินของรัฐบาลศึกษา ในภาพรวม พบว่า ในช่วงปีบัญชี 2559 – 2562 รัฐบาลศึกษา ยังคงมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม โดยสินทรัพย์รวมขยายตัวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี 2560 – 2562 ที่ร้อยละ 0.66 3.51 และ 1.07 ตามลำดับ ส่วนทางกับหนี้สินรวมที่ลดลงร้อยละ 1.89 และ 9.95 ในปีบัญชี 2560 และ 2562 ตามลำดับ มีเพียงแค่ปีบัญชี 2561 ที่หนี้สินรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.26 ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐบาลศึกษา มีสินทรัพย์รวมจำนวน 6,713,804 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 4,026,946 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 2,686,858 ล้านบาท โดยสินทรัพย์และส่วนของทุนเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 1.07 และ 23.77 ตามลำดับ ในขณะที่หนี้สินลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 9.95 (แผนภาพที่ 3.1) และหากพิจารณา ในเชิงโครงสร้างจะพบว่า หนี้สินรวมของรัฐบาลศึกษา เมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 60 ในขณะที่ ส่วนของทุนเมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมอยู่ที่ร้อยละ 40 สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางด้านหนี้สินของรัฐบาลศึกษา ที่มีอยู่พอสมควร

สำหรับผลการดำเนินงานในภาพรวมของรัฐบาลศึกษา ในช่วงปีบัญชี 2559 – 2562 พบว่า รัฐบาลศึกษา มีกำไรสุทธิสูงสุดในช่วงปีบัญชี 2560 ที่จำนวน 306,773 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมถึงราคาพลังงานในขณะนั้นปรับตัวสูงขึ้นตามความต้องการของตลาดโลก หลังจากนั้น ผลการดำเนินงานทยอยปรับลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี 2561 – 2562 ในอัตราร้อยละ 6.46 และ 9.42 ตามลำดับ โดยลดลงต่ำที่สุดในช่วงปีบัญชี 2562 ซึ่งมีกำไรสุทธิจำนวน 259,922 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการขาดทุนอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลศึกษา ในสาขาขนส่ง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) รวมถึงรัฐบาลศึกษา หลายแห่งที่มี ผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูงแต่ช่วงที่ผ่านมามีผลการดำเนินงานลดลง โดยเฉพาะรัฐบาลศึกษา สาขาพลังงาน เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

ตารางที่ 3.1 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐบาลศึกษา ในภาพรวม
ปีบัญชี 2559 – 2562

ปีบัญชี	2559	2560	2561	2562
ROA (%)	3.67	4.78	4.32	3.87
ROE (%)	12.20	15.01	13.22	9.67
D/E (เท่า)	2.32	2.14	2.06	1.50

ที่มา: 1. ข้อมูลปีบัญชี 2559 – 2561 จากงบการเงินของรัฐบาลศึกษาที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว

2. ข้อมูลปีบัญชี 2562 จากข้อมูลงบการเงินเบื้องต้น จากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินรัฐบาลศึกษา ในภาพรวมระหว่างปีบัญชี 2559 – 2562 สรุปได้ดังนี้

อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets: ROA)²¹ พบว่า ในช่วงระหว่างปีบัญชี 2559 – 2561 ROA มีค่าสูงที่สุดในปีบัญชี 2560 ซึ่งเป็นปีที่มีผลกำไรสุทธิสูงสุด และหลังจากนั้นค่า ROA ก็ทยอยปรับลดลงตามผลกำไรสุทธิที่ลดลงในแต่ละปี ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 มีค่า ROA เท่ากับร้อยละ 3.87 ลดลง

²¹ อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์รวม โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ หากติดลบ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้ต่ำ

จากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ค่า ROA เท่ากับร้อยละ 4.32 ซึ่งเป็นผลจากการปรับตัวลดลงอย่างมากของกำไรสุทธิ ในขณะที่สินทรัพย์รวมไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยค่า ROA ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการแสวงหาผลตอบแทนจากสินทรัพย์อยู่ในระดับที่ต่ำ

อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity: ROE)²² พบว่า ในช่วงระหว่างปีบัญชี 2559 – 2561 ROE มีค่าสอดคล้องในทิศทางเดียวกับ ROA โดย ROE มีค่าสูงสุดในปีบัญชี 2560 ที่ร้อยละ 15.01 ซึ่งเป็นปีที่มีผลกำไรสุทธิที่สูงที่สุด และทยอยปรับตัวลดลงตามผลกำไรสุทธิที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 ค่า ROE เท่ากับร้อยละ 9.67 ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ค่า ROE เท่ากับร้อยละ 13.22 สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการแสวงหาผลตอบแทนจากส่วนของผู้ถือหุ้นที่มีอยู่ลดลง และอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio: D/E Ratio)²³ พบว่า ในช่วงระหว่างปีบัญชี 2559 – 2561 ค่า D/E Ratio ทรงตัวอยู่ในระดับ 2.06 – 2.32 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนดให้ไม่เกิน 1.50 เท่า ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 1.50 เท่า ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 2.06 เท่า ซึ่งมีค่าเท่ากับเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด โดยค่า D/E Ratio ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงอัตราส่วนหนี้สินของรัฐบาลกิจฯ ที่มีสัดส่วนมากกว่าส่วนของผู้ถือหุ้นสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านหนี้สินให้แก่รัฐบาลกิจฯ ในระดับที่เพิ่มขึ้นได้

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานรัฐบาลกิจฯ เป็นรายสาขา (ตารางที่ 3.2) พบว่า ในช่วงระหว่างปีบัญชี 2559 – 2562 รัฐบาลกิจฯ แต่ละสาขามีผลการดำเนินงานเพิ่มขึ้นและลดลงตามสถานการณ์และรูปแบบของการประกอบกิจการของสาขานั้น ๆ โดยสาขาที่มีผลการดำเนินงานเฉลี่ย 4 ปี (ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562) สูงที่สุด 3 อันดับแรก มีรายละเอียด ดังนี้

1) สาขาพลังงาน เป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานสูงที่สุด โดยพบว่า มีผลการดำเนินงานเฉลี่ยระหว่างปีบัญชี 2559 – 2562 จำนวน 232,173 ล้านบาท โดยรัฐบาลกิจฯ สาขาพลังงานที่มีผลการดำเนินงานสูงที่สุด ได้แก่ ปตท. กฟผ. และ กฟภ. ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐบาลกิจฯ สาขาพลังงานมีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 190,002 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิจำนวน 243,996 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22.13 ซึ่งมีสาเหตุจากกำไรสุทธิที่ลดลงของ ปตท. จากรายได้จากการขายและการให้บริการที่ลดลง

2) สาขาสาธารณูปการ เป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานสูงรองลงมาจากสาขาพลังงาน โดยในช่วงระหว่างปีบัญชี 2559 – 2562 มีผลการดำเนินงานเฉลี่ยจำนวน 16,828 ล้านบาท โดยรัฐบาลกิจฯ สาขาสาธารณูปการที่มีผลการดำเนินงานสูงที่สุด ได้แก่ การประปานครหลวง (กปน.) การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐบาลกิจฯ สาขาสาธารณูปการมีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 18,090 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิจำนวน 15,979 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.21 โดยมีสาเหตุจากผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นของ กปภ. และ กนอ.

²² อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ/ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งค่าสูงขึ้น แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทน มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากค่าต่ำลง แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มลดลง

²³ อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) = หนี้สินรวม/ส่วนของผู้ถือหุ้น โดยหากอัตราส่วนดังกล่าวยิ่งสูง แสดงถึงการก่อหนี้ที่มากจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากการของบประมาณมากขึ้น หรือการนำส่งรายได้ลดลง โดยอัตราส่วนที่เหมาะสมไม่เกิน 2 เท่า

3) สาขาสื่อสาร เป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในลำดับที่ 3 โดยในช่วงระหว่างปีบัญชี 2559 – 2562 มีผลการดำเนินงานเฉลี่ยจำนวน 11,855 ล้านบาท โดยรัฐวิสาหกิจฯ สาขาสื่อสารมีจำนวนทั้งหมด 4 แห่ง ได้แก่ 1) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) 2) บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท) 3) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และ 4) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) โดยผลการดำเนินงานของ ทีโอที และ กสท กลับมามีกำไรสุทธิในปีปฏิทิน 2561 และ 2562 จากเดิมที่เคยขาดทุนสุทธิ ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐวิสาหกิจฯ สาขาสื่อสารมีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 39,604 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิจำนวน 16,257 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 143.61 โดยมีสาเหตุจากผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นเป็นอย่างมากของ กสท. ในส่วนของรายได้ค่าบริการที่เพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 3.2 กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ แยกตามสาขา ปีบัญชี 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

สาขา (ปีบัญชี)	2559	2560	2561	2562	เฉลี่ย 4 ปี
พลังงาน	213,689	281,003	243,996	190,002	232,173
สาธารณูปการ	15,406	17,837	15,979	18,090	16,828
สื่อสาร	(719)	(7,722)	16,257	39,604	11,855
ขนส่ง	6,879	24,005	9,503	4,974	11,340
อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	12,040	13,622	4,309	6,708	9,169
สังคมและเทคโนโลยี	1,867	1,896	2,366	1,447	1,894
ทรัพยากรธรรมชาติ	(103)	(38)	467	(670)	(86)
เกษตร	(15,140)	(23,830)	(5,913)	(233)	(11,279)

ที่มา: 1. ข้อมูลปีบัญชี 2559 – 2561 จากงบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว

2. ข้อมูลปีบัญชี 2562 จากข้อมูลงบการเงินเบื้องต้น จากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ เป็นการประเมินจากตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) ที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ประกอบด้วย 1) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล 2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ และ 3) งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget /Net Contribution to the Budget)²⁴

รัฐวิสาหกิจฯ รับเงินจากรัฐบาลในรูปแบบของงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ (เงินงบประมาณ) และจ่ายเงินให้รัฐบาลในรูปแบบของเงินนำส่งรายได้แผ่นดินให้กับกระทรวงการคลังและภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับรัฐวิสาหกิจฯ ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจฯ รับเงินจากรัฐบาลมากกว่านำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) ถือว่า รัฐวิสาหกิจฯ รับเงินสุทธิจากรัฐบาล

²⁴ เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

ในทางตรงข้ามหากรัฐวิสาหกิจฯ นำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารับเงินจากรัฐบาลถือว่ารัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้รัฐบาล โดยตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2561 พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล สรุปได้ดังนี้

**ตารางที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล
ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562**

หน่วย: ล้านบาท

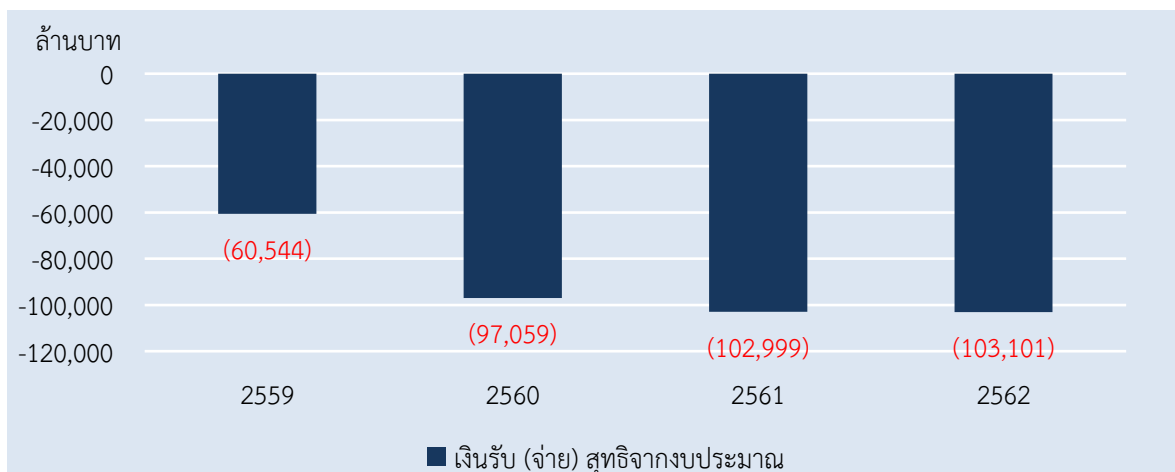
ตัวชี้วัด	2559	2560	2561	2562
(1) เงินรับจากงบประมาณของรัฐบาล ²⁵	73,387	64,933	69,664	49,316
(2) เงินจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่วิสาหกิจ ²⁶	133,931	161,992	172,663	152,417
(2.1) เงินนำส่ง	100,185	135,195	123,045	136,828
(2.2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	33,746	26,797	49,618	15,589
(3) เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (1) - (2)	(60,544)	(97,059)	(102,999)	(103,101)

ที่มา: 1. ข้อมูล (1) ปีบัญชี 2559 – 2562 จากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

2. ข้อมูล (2.1) เป็นข้อมูลเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2559 – 2562 จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และข้อมูล (2.2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล ปีบัญชี 2559 – 2562 จากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

**แผนภาพที่ 3.3 เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล
ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562**



ที่มา: 1. ข้อมูล (1) ปีบัญชี 2559 – 2562 จากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

2. ข้อมูล (2.1) เป็นข้อมูลเงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2559 – 2562 จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และข้อมูล (2.2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล ปีบัญชี 2559 – 2562 จากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

²⁵ เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2559 – 2562 (ไม่รวมเงินงบประมาณที่จัดสรรให้ SFIs)

²⁶ เงินจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่วิสาหกิจฯ คำนวณจากเงินนำส่ง และภาษีเงินได้นิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจจ่ายให้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2559 – 2562

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดเงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลภาพรวมในช่วงปีบัญชี 2559 – 2562 พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินจ่ายสุทธิให้แก่รัฐบาลเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี โดยในปีบัญชี 2560 2561 และ 2562 เงินจ่ายสุทธิให้แก่รัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 60.31 6.12 และ 0.10 ตามลำดับ สำหรับเงินจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ประกอบด้วยรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ ผ่านเงินนำส่งรายได้แผ่นดินและภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งจะมีจำนวนมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ เป็นสำคัญ และหักออกด้วยรายรับของรัฐวิสาหกิจฯ ผ่านเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจฯ โดยในช่วงที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางรางเป็นจำนวนมาก เป็นผลจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการเร่งผลักดันการก่อสร้างโครงการดังกล่าว สำหรับเงินจ่ายสุทธิจากงบประมาณสะท้อนให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจฯ ยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งของรัฐบาล ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินจ่ายสุทธิจากงบประมาณจำนวน 103,101 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่มีเงินจ่ายสุทธิจำนวน 102,998 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.10 สำหรับเงินจ่ายสุทธิจากงบประมาดังกล่าว ประกอบด้วยรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ (เงินนำส่งรายได้แผ่นดินและภาษีเงินได้นิติบุคคล) จำนวน 152,417 ล้านบาท หักรายรับของรัฐวิสาหกิจฯ (เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจฯ) จำนวน 49,316 ล้านบาท

ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐวิสาหกิจฯ ที่มีการขอรับการจัดสรรงบประมาณสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) รฟม. จำนวน 14,694 ล้านบาท 2) รฟท. จำนวน 9,087 ล้านบาท และ 3) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 6,613 ล้านบาท ในขณะที่รัฐวิสาหกิจฯ ที่มีการนำส่งเงินรายได้แผ่นดินสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จำนวน 41,916 ล้านบาท 2) ปตท. จำนวน 29,198 ล้านบาท และ 3) กฟผ. จำนวน 18,924 ล้านบาท

3.2.2 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ (Net Debt)²⁷

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดหนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ภาพรวมในช่วงปีบัญชี 2559 – 2562 พบว่า หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยมีหนี้สุทธิสูงที่สุดในปีบัญชี 2561 ซึ่งมีจำนวน 3,434,810 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีบัญชี 2562 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ มีจำนวน 2,806,606 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีหนี้สุทธิจำนวน 3,434,810 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.24 โดยหนี้สุติดังกล่าว ประกอบด้วยหนี้สินรวมของรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน 4,026,946 ล้านบาท หักออกด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนจำนวน 1,220,339 ล้านบาท โดยหนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ สะท้อนให้เห็นถึงสถานะทางด้านหนี้สินเมื่อหักสินทรัพย์หมุนเวียนในฐานะสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงที่มีอยู่ออก ทำให้เห็นถึงผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินหรือชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ได้อย่างชัดเจน ซึ่งในกรณีที่รัฐวิสาหกิจฯ มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงหรือมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ท้ายที่สุดอาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ได้ ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐวิสาหกิจฯ ที่มีหนี้สุทธิสูงที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) รฟท. จำนวน 594,372 ล้านบาท 2) รฟม. จำนวน 364,475 ล้านบาท และ 3) กฟผ. จำนวน 351,912 ล้านบาท

²⁷ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ หักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินหรืองบแสดงฐานะการเงิน และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ ปีบัญชี 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

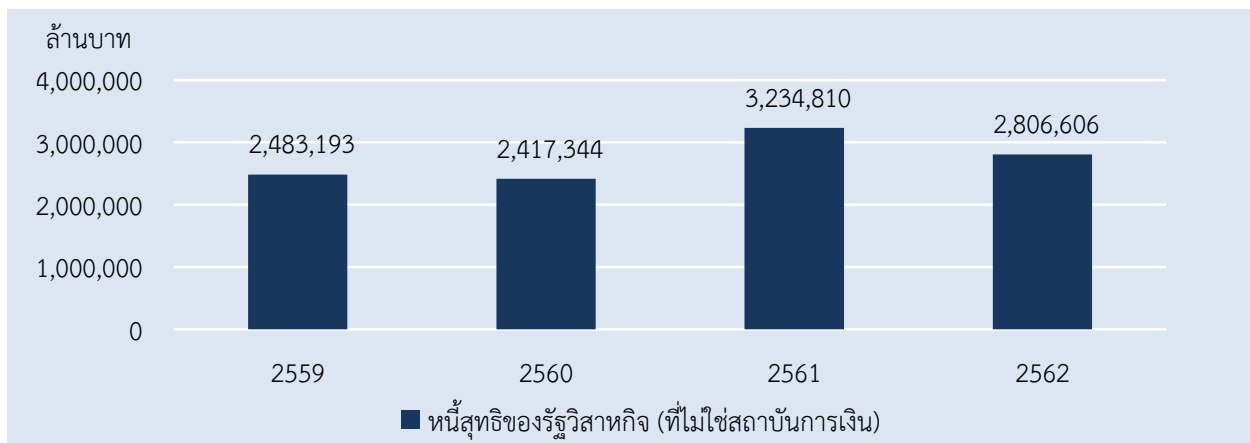
หนี้สุทธิ	2559	2560	2561	2562
(1) สินทรัพย์หมุนเวียน	1,974,303	1,955,857	1,237,220	1,220,339
(2) หนี้สินรวมรัฐบาลกิจฯ	4,457,496	4,373,201	4,472,029	4,026,946
(3) หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ (2) - (1)	2,483,193	2,417,344	3,234,810	2,806,606

ที่มา: 1. ข้อมูลปีบัญชี 2559 – 2561 จากงบการเงินของรัฐบาลกิจฯ ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว

2. ข้อมูลปีบัญชี 2562 จากข้อมูลงบการเงินเบื้องต้น จากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

แผนภาพที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ ตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562



ที่มา: 1. ข้อมูลปีบัญชี 2559 – 2561 จากงบการเงินของรัฐบาลกิจฯ ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว

2. ข้อมูลปีบัญชี 2562 จากข้อมูลงบการเงินเบื้องต้น จากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

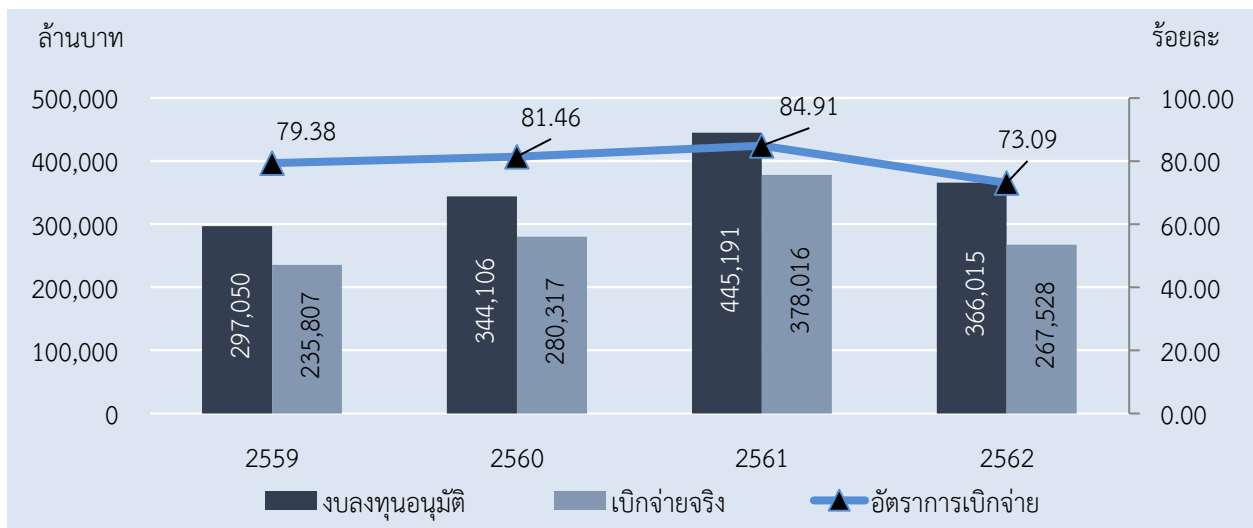
3.2.3 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐบาลกิจฯ โดยรวม²⁸

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดงบลงทุนของรัฐบาลกิจฯ พบว่า ในช่วงตั้งแต่ปีบัญชี 2559 – 2562 รัฐบาลได้อนุมัติงบลงทุนให้แก่รัฐบาลกิจฯ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 297,050 ล้านบาท ในปีบัญชี 2559 เป็นจำนวน 366,015 ล้านบาท ในปีบัญชี 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 23.22 สะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐบาลในการเร่งผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาลกิจฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบราง การพัฒนาและลงทุนทางด้านพลังงาน และการพัฒนาระบบสาธารณสุขโรค ซึ่งในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (ปีบัญชี 2559 – 2562) รัฐบาลมีการอนุมัติงบลงทุนให้แก่รัฐบาลกิจฯ ไปแล้วถึงจำนวน 1,452,361 ล้านบาท หรือเฉลี่ยคิดเป็นจำนวน 363,090 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ รัฐบาลยังเร่งรัดให้รัฐบาลกิจฯ เบิกจ่ายงบลงทุนให้ได้สูงที่สุด เพื่อให้เม็ดเงินลงสู่ระบบตามเป้าหมาย เป็นการสร้างความเชื่อมั่นและผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา (ปีบัญชี 2559 – 2562) รัฐบาลกิจฯ มีอัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนเฉลี่ยร้อยละ 79.72

²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงบลงทุนของรัฐบาลกิจฯ พ.ศ. 2550 “งบลงทุน” หมายความว่า รายการที่ประมาณว่าจะจ่ายเพื่อก่อให้เกิดสินทรัพย์ถาวร รวมทั้งเพื่อขยายงานหรือการทดแทนสินทรัพย์เดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายเพื่อซื้อกิจการหรือหุ้นของหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ ณ ปีบัญชี 2562 รัฐวิสาหกิจฯ ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 366,015 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 17.78 เนื่องจากในปีบัญชี 2561 รัฐวิสาหกิจฯ มีการเพิ่มทุนในบริษัทลูกจำนวนมาก จึงทำให้งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ในปีดังกล่าวสูงกว่าปีก่อน ๆ ในขณะที่การเบิกจ่ายงบลงทุนมีจำนวน 267,528 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 73.09 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด (แผนภาพที่ 3.5) โดยในปีบัญชี 2562 รัฐวิสาหกิจฯ ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) รฟท. จำนวน 76,184 ล้านบาท 2) ปตท. จำนวน 75,948 ล้านบาท และ 3) กฟผ. จำนวน 49,194 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3.5 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ โดยรวม
ปีบัญชี 2559 – 2562



ที่มา: ข้อมูลปีบัญชี 2559 – 2562 จากรายงานสรุปแผน/ผลการเบิกจ่ายงบลงทุนประจำปีเดือนธันวาคม 2562 ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ จะพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนหรือมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนในอนาคตจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ 1) รฟท. 2) รฟม. 3) ขสมก. 4) บกท. 5) ทีโอที และ 6) กสท.

3.3.1 การวิเคราะห์สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม อัตราส่วนทางการเงิน และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

1) การรถไฟแห่งประเทศไทย²⁹

ฐานะทางการเงินของ รฟท. ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่สินทรัพย์อยู่ในปริมาณที่ใกล้เคียงกับหนี้สินรวม ซึ่งสินทรัพย์รวมส่วนใหญ่จะอยู่ในรายการที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ เงินชดเชยตามกฎหมายค้ำรับ และเงินค้ำรับจากรัฐบาล ในขณะที่หนี้สินรวมอยู่ในระดับที่สูง (สัดส่วนประมาณร้อยละ 93 เมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวม) และส่วนใหญ่

²⁹ จากการดำเนินงานของ รฟท. ที่มีการขาดทุนต่อเนื่อง แต่เนื่องจาก รฟท. บันทึกบัญชีตามเกณฑ์ของ รฟท. ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง จึงไม่แสดงรายการขาดทุนสะสมจากการดำเนินงานเช่นเดียวกับกิจการอื่น แต่แสดงขาดทุนสะสมเป็นหนี้สินหมุนเวียนในรายการรายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้

จะอยู่ในรายการรายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้ และเงินกู้ยืมระยะยาว ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2562 รฟท. มีสินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมจำนวน 643,922 ล้านบาท และ 599,173 ล้านบาท ตามลำดับ เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 0.93 และ 0.98 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงินพบว่า ค่า ROA และ ROE ติดลบต่อเนื่องมาโดยตลอด สาเหตุจากผลการดำเนินงานของ รฟท. ที่ยังคงขาดทุนสุทธิต่อเนื่อง ในขณะที่ D/E Ratio อยู่ระหว่าง 11.89 – 13.39 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.50 เท่า) แสดงให้เห็นถึงปริมาณหนี้สินที่มีจำนวนมากเมื่อเทียบกับส่วนของทุน สะท้อนถึงความเสี่ยงทางด้านหนี้สินในระยะยาวของ รฟท. ที่ควรจะต้องเฝ้าระวัง

สำหรับผลการดำเนินงานของ รฟท. ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด โดยสาเหตุสำคัญมาจากการมีรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่าย โดยรายจ่ายสำคัญก็มีต้นทุนที่ค่อนข้างสูง เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าบำรุงและซ่อมแซมทาง และค่าเสื่อมราคาจากการลงทุนที่แล้วเสร็จ เป็นต้น รวมถึงการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายบำเหน็จบำนาญของพนักงาน รฟท. ในขณะเดียวกัน รฟท. ก็ยังต้องให้บริการเดินรถเชิงสังคมซึ่งราคาต่ำโดยสารถูกควบคุมไว้ทำให้รายได้จากการเดินรถไม่สะท้อนต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงได้ ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2562 รฟท. ขาดทุนสุทธิ 17,123 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ขาดทุนสุทธิ 12,482 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 37.18 (ตารางที่ 3.5)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2563 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ รฟท. สำหรับปีงบประมาณ 2563 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 815,959 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 771,210 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 44,749 ล้านบาท ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2563 รฟท. จะมีรายได้รวมจำนวน 17,291 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 34,368 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ รฟท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 17,077 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE ยังคงติดลบ เช่นเดียวกับ D/E Ratio ที่สูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รฟท. ก็ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากภาระบำเหน็จบำนาญและบำเหน็จบำนาญตกทอดในแต่ละปีจำนวนมาก และดอกเบี้ยจ่ายซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในการสนับสนุนงบประมาณ และค้ำประกันเงินกู้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3.5 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ 2559 – 2563

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563 ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	575,350	599,951	637,974	643,922	815,959
หนี้สินรวม	530,730	555,332	593,360	599,173	771,210
ส่วนของทุน	44,621	44,618	44,614	44,749	44,749
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(20,566)	(10,138)	(12,482)	(17,123)	(17,077)
ROA (ร้อยละ)	(3.57)	(1.69)	(1.96)	(2.66)	(2.09)
ROE (ร้อยละ)	(46.09)	(22.72)	(27.98)	(38.26)	(38.16)
D/E (เท่า)	11.89	12.45	13.30	13.39	17.23

ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2559 – 2561 มาจากงบการเงิน รฟท. ที่ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2562 มาจากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

3. ข้อมูลปีงบประมาณ 2563 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2563

2) การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

ฐานะทางการเงินของ รฟม. ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์รวมมีมากกว่าหนี้สินรวม ซึ่งสินทรัพย์รวมส่วนใหญ่จะอยู่ในรายการสินทรัพย์จากโครงการรถไฟฟ้า (ประมาณร้อยละ 50 ของสินทรัพย์รวม) ในขณะที่หนี้สินรวมอยู่ในระดับสูง (สัดส่วนประมาณร้อยละ 95 เมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวม) และส่วนใหญ่จะอยู่ในรายการรายได้รอการรับรู้ และเงินกู้ยืมระยะยาว (ประมาณร้อยละ 70 ของหนี้สินรวม) ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2562 รฟม. มีสินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมจำนวน 422,743 ล้านบาท และ 401,340 ล้านบาท ตามลำดับ เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 10.65 และ 11.16 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE แกว่งตัวขึ้นลงตามผลการดำเนินงานในแต่ละปี และยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ แสดงให้เห็นว่า รฟม. ยังไม่สามารถสร้างผลตอบแทนจากสินทรัพย์และทุนได้ดีเท่าที่ควร ในขณะที่ ค่า D/E Ratio อยู่ระหว่าง 17.16 – 22.67 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด แสดงให้เห็นถึงปริมาณหนี้สินที่มีจำนวนมากเมื่อเทียบกับส่วนของทุน อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงทางด้านการชำระหนี้ในอนาคตได้

สำหรับผลการดำเนินงานของ รฟม. ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า รฟม. มีผลการดำเนินงานไม่แน่นอน สาเหตุจากการที่ รฟม. พึ่งพารายได้จากอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง เนื่องจากลักษณะกิจการเป็นการลงทุนด้านการคมนาคมโครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก รวมทั้งผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของ รฟม. อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2562 รฟม. มีกำไรสุทธิจำนวน 1,502 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิ 2,541 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40.87 เนื่องจาก รฟม. ยังคงมีรายได้จากส่วนแบ่งค่าโดยสารอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นจากประมาณการค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ค่าอุปกรณ์งานระบบและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาสัมปทาน (ตารางที่ 3.6)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2563 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ รฟม. สำหรับปีงบประมาณ 2563 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 441,050 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 419,452 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 21,598 ล้านบาท ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2563 รฟม. จะมีรายได้รวมจำนวน 16,268 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 16,061 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ รฟม. มีผลกำไรสุทธิจำนวน 207 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 0.05 และ 0.96 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำมาก เช่นเดียวกับ D/E Ratio ที่ยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รฟม. ยังคงมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งเกิดจากการก่อหนี้ในการลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานระบบราง รวมไปถึงรายได้จากการเดินรถในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นยังอยู่ในระดับที่ต่ำ และปัจจัยทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีผลต่อผลงานดำเนินงานของ รฟม. เป็นอย่างมาก

**ตารางที่ 3.6 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ส่วนของทุน และอัตราส่วนทางการเงิน
ของการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ 2559 – 2563**

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563 ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	326,197	355,064	382,069	422,743	441,050
หนี้สินรวม	312,418	336,570	361,035	401,340	419,452
ส่วนของทุน	13,779	18,494	21,035	21,403	21,598
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(1,615)	4,714	2,541	1,502	207
ROA (ร้อยละ)	(0.50)	1.33	0.67	0.36	0.05
ROE (ร้อยละ)	(11.72)	25.49	12.08	7.02	0.96
D/E (เท่า)	22.67	18.20	17.16	18.75	19.42

- ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2559 – 2561 มาจากงบการเงิน รฟม. ที่ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2562 มาจากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563
3. ข้อมูลปีงบประมาณ 2563 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2563

3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ฐานะทางการเงินของ ขสมก. ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 – 2561 ซึ่งหนี้สินรวมส่วนใหญ่ของ ขสมก. เป็นหนี้สินไม่หมุนเวียน รายการเงินกู้ยืมระยะยาว ในขณะที่ส่วนของทุนติดลบ ซึ่งมีสาเหตุจากการขาดทุนสะสมของ ขสมก. อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2562 ขสมก. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 11,677 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 43.10 หนี้สินรวมมีจำนวน 122,772 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 8.42 ในขณะที่ส่วนของทุนติดลบที่จำนวน 121,580 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA ยังคงติดลบต่อเนื่อง จากสาเหตุที่ ขสมก. ขาดทุนสะสมมาโดยตลอด ซึ่งแนวโน้มการขาดทุนสะสมดังกล่าวคาดว่าจะยังคงมีอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ ค่า ROE และ D/E Ratio ไม่สามารถคำนวณได้ เนื่องจากส่วนของทุนติดลบ

สำหรับผลการดำเนินงานของ ขสมก. ในช่วงปีงบประมาณ 2559 – 2561 พบว่า ขสมก. ขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด ซึ่งเป็นผลมาจากการหารายได้ที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย โดยต้นทุนการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ต้นทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อมรถ และดอกเบี้ยจ่าย ในขณะเดียวกัน ขสมก. ก็ไม่สามารถปรับราคาค่าโดยสารให้ครอบคลุมต้นทุนที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจาก ขสมก. มีภารกิจและบทบาทเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการเชิงสังคม ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2562 ขสมก. ขาดทุนสุทธิจำนวน 6,026 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ขาดทุนสุทธิจำนวน 6,175 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.41 โดยการขาดทุนดังกล่าวยังคงเป็นผลจากต้นทุนการดำเนินงานในส่วน of ค่าเช่าซ่อมรถที่เพิ่มสูงขึ้นตามสัญญา และภาระดอกเบี้ยจ่ายที่สูงขึ้น (ตารางที่ 3.7)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2563 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ ขสมก. สำหรับปีงบประมาณ 2563 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 5,881 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 127,461 ล้านบาท และส่วนของทุนติดลบ (จากการขาดทุนสะสม)

จำนวน 121,580 ล้านบาท ในขณะที่รายได้และรายจ่ายประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2563 ขสมก. จะมีรายได้รวมจำนวน 8,116 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 16,660 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ ขสมก. ยังคงมีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 8,544 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA ยังคงมีค่าติดลบที่ร้อยละ 145.28 ในขณะที่ค่า ROE และ D/E Ratio ไม่สามารถคำนวณได้ เนื่องจากส่วนของทุนและกำไร (ขาดทุน) สุทธิติดลบ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานของ ขสมก. จะยังคงประสบปัญหาภาวะขาดทุนอย่างหนักและต่อเนื่องสะสมอีกเป็นระยะเวลานาน ซึ่งไม่มีทีท่าว่าจะกลับมามีผลการดำเนินงานเป็นบวกได้ในอนาคตอันใกล้

**ตารางที่ 3.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
ปีงบประมาณ 2559 – 2563**

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562	2563 ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	7,981	8,127	8,160	11,677	5,881
หนี้สินรวม	102,057	107,099	113,238	122,772	127,461
ส่วนของทุน	(94,077)	(98,972)	(105,077)	(111,095)	(121,580)
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(4,802)	(4,917)	(6,175)	(6,026)	(8,544)
ROA (ร้อยละ)	(60.17)	(60.50)	(75.67)	(51.60)	(145.28)

ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2559 – 2561 มาจากงบการเงิน ขสมก. ที่ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2562 มาจากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

3. ข้อมูลปีงบประมาณ 2563 มาจากเอกสารรอบและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ประจำปีงบประมาณ 2563

4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

ฐานะทางการเงินของ บกท. ในช่วงปีปฏิทิน 2559 – 2561 พบว่า บกท. มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมปรับตัวลดลงในปีปฏิทิน 2561 สาเหตุจากการได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจและการแข่งขันในอุตสาหกรรมการบินที่รุนแรง จนทำให้ บกท. ต้องปรับลดขนาดขององค์กรลง เช่น การจำกัดเที่ยวบินในจุดจอดที่ขาดทุน และการขายทอดตลาดของเครื่องบินที่มีอายุการใช้งานเป็นระยะเวลานาน เป็นต้น ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 บกท. มีสินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมจำนวน 262,965 ล้านบาท และ 243,478 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 4.52 และ 1.70 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงินพบว่า ROA และ ROE มีค่าติดลบในปีปฏิทิน 2561 และ 2562 จากผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิของ บกท. ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 บกท. มีค่า ROA และ ROE ติดลบที่ร้อยละ 4.32 และ 58.30 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานที่ขาดทุนสุทธิในแต่ละปี รวมทั้งกำไรสะสมที่ทยอยลดลงผ่านส่วนของทุน ที่ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 12.49 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด แสดงให้เห็นว่า บกท. มีภาระหนี้สินจำนวนมากเมื่อเทียบกับส่วนของทุน สะท้อนให้เห็นถึงภาระในการจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับที่สูง

สำหรับผลการดำเนินงานของ บกท. ในช่วงปีปฏิทิน 2559 – 2561 พบว่า กำไรสุทธิของ บกท. ลดลงมาโดยตลอด และติดลบในปีปฏิทิน 2561 ซึ่งเป็นผลมาจากต้นทุนการดำเนินงานในส่วนของการค่าน้ำมันเครื่องบินเพิ่มขึ้นสูงมากจากความสัมพันธ์ของราคาน้ำมันในตลาดโลก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธุรกิจการบินมีลักษณะต้นทุนการดำเนินงานที่ค่อนข้างสูงจึงทำให้ผลการดำเนินงานมีความผันผวนมาก ประกอบกับความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจ และการแข่งขันในอุตสาหกรรมการบินที่รุนแรง จึงทำให้ บกท. ต้องเข้าสู่

แผนการฟื้นฟูองค์กร ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน 11,360 ล้านบาท ขาดทุนเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจำนวน 8,064 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการลดลงของรายได้เป็นจำนวนมากจากการดำเนินการในส่วนของค่าโดยสารและน้ำหนักส่วนเกิน (ตารางที่ 3.8)

อย่างไรก็ตาม ในปีปฏิทิน 2563 สำหรับกรณีของ บกท. ไม่ได้มีการจัดทำประมาณการงบแสดงฐานะทางการเงิน และงบแสดงผลการดำเนินงาน เนื่องจากอุปสรรคสถานการณ์ในการประกอบธุรกิจให้มีความชัดเจนและแน่นอนก่อน

ตารางที่ 3.8 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีปฏิทิน	2559	2560	2561	2562
สินทรัพย์รวม	283,124	280,775	268,721	261,684
หนี้สินรวม	249,536	248,762	248,265	242,517
ส่วนของทุน	33,588	32,013	20,456	19,167
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	47	(2,072)	(11,569)	(10,803)
ROA (ร้อยละ)	0.02	(0.74)	(4.31)	(4.13)
ROE (ร้อยละ)	0.14	(6.47)	(56.56)	(56.36)
D/E (เท่า)	7.43	7.77	12.14	12.65

ที่มา: 1. ข้อมูลปีงบประมาณ 2559 – 2561 มาจากงบการเงิน บกท. ที่ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2. ข้อมูลปีงบประมาณ 2562 มาจากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

5) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ฐานะทางการเงินของ ทีโอที ในช่วงปีปฏิทิน 2559 – 2561 พบว่า มีสินทรัพย์รวมปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลกระทบจากการต้องนำส่งรายได้ให้กับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) รวมทั้งการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานกับ Advanced Info Service (AIS) ในขณะที่หนี้สินรวมปรับตัวเพิ่มขึ้นในปีปฏิทิน 2560 และลดลงในปีปฏิทิน 2561 ซึ่งเป็นผลจากการลดลงของเงินรับโครงการของรัฐรอการรับรู้ที่ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณโครงการของรัฐดังกล่าว (โครงการเน็ตประชารัฐ) ไปเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 ทีโอที มีสินทรัพย์รวมจำนวน 144,591 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 46,197 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 1.40 และ 5.52 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE ตั้งแต่ปีปฏิทิน 2559 และ 2560 มีค่าติดลบมาโดยตลอด ซึ่งมีสาเหตุจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนของ ทีโอที ในขณะที่ปีปฏิทิน 2561 ค่า ROA และ ROE กลับมามีค่าเป็นบวกที่ร้อยละ 0.96 และ 1.38 ตามลำดับ สาเหตุจากการกลับมามีกำไรสุทธิของ ทีโอที โดยค่า ROA และ ROE ดังกล่าว ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการทำกำไรเมื่อเทียบกับสินทรัพย์และส่วนของทุนของ ทีโอที ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 0.47 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด แสดงให้เห็นว่า ทีโอที มีความเสี่ยงทางด้านหนี้สินเมื่อเทียบกับส่วนของทุนอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 ค่า ROA และ ROE ติดลบที่ร้อยละ 1.34 และ 1.96 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 0.47 เท่า

สำหรับผลการดำเนินงานของ ทีโอที ในช่วงปีปฏิทิน 2559 – 2561 พบว่า มีผลการดำเนินงานในปีปฏิทิน 2559 และ 2560 ขาดทุนสุทธิอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลกระทบจากการต้องนำส่งรายได้ให้กับ กสทช. รวมทั้งการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานกับ AIS ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของ ทีโอที ในขณะที่ปีปฏิทิน 2561 ทีโอที มีกำไรสุทธิจำนวน 1,366 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของรายได้จากการให้บริการ รวมถึงการได้รับสิทธิได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ 2100 และ 2300 เมกะเฮิร์ตซ์ และ ทีโอที สามารถเจรจากับพันธมิตรในการนำคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิร์ตซ์ มาดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างรายได้ทดแทน สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของผลการดำเนินงานที่ปรับตัวดีขึ้น ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 ทีโอที มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน 1,931 ล้านบาท โดยมีสาเหตุหลักมาจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการให้บริการ ในส่วนค่าเช่าอุปกรณ์โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ 2100 และ 2300 เมกะเฮิร์ตซ์ (ตารางที่ 3.9)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ ทีโอที สำหรับปีงบประมาณ 2563 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 138,843 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 36,541 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 102,302 ล้านบาท ในขณะที่ประมาณการรายได้รวมจำนวน 64,788 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 62,905 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ ทีโอที มีผลกำไรสุทธิจำนวน 1,882 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และค่า ROE อยู่ที่ร้อยละ 1.36 และ 1.84 ตามลำดับ ซึ่งดีขึ้นกว่าช่วงที่ผ่านมา ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่า 0.36 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด

ตารางที่ 3.9 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน 2559 – 2563

หน่วย: ล้านบาท

ปีปฏิทิน	2559	2560	2561	2562	2562 ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	149,924	147,300	142,095	142,353	138,843
หนี้สินรวม	46,708	49,247	42,979	42,068	36,541
ส่วนของทุน	103,216	98,053	99,116	100,285	102,302
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(5,778)	(4,261)	1,744	697	1,882
ROA (ร้อยละ)	(3.85)	(2.89)	1.23	0.49	1.36
ROE (ร้อยละ)	(5.60)	(4.35)	1.76	0.70	1.84
D/E (เท่า)	0.45	0.50	0.43	0.42	0.36

ที่มา: 1. ข้อมูลปีปฏิทิน 2559 – 2561 มาจากงบการเงิน ทีโอที ที่ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2. ข้อมูลปีปฏิทิน 2562 มาจากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

3. ข้อมูลปีปฏิทิน 2563 มาจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ฐานะทางการเงินของ กสท. ในช่วงปีปฏิทิน 2559 – 2561 พบว่า สินทรัพย์ปรับตัวลดลงมากในปีปฏิทิน 2560 สาเหตุจากสินทรัพย์หมุนเวียนในส่วนลูกหนี้การค้าลดลง และมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นในปีปฏิทิน 2561 – 2562 ในขณะที่หนี้สินรวมปรับตัวลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปีปฏิทิน 2560 – 2562 โดยสาเหตุส่วนใหญ่มาจากการปรับตัวลดลงของค่าใช้จ่ายค้ำจ่ายทางด้านการบริการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 กสท. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 147,845 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 0.08 และมีหนี้สินรวม

จำนวน 101,692 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 5.60 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ค่า ROA และ ROE ตั้งแต่ปีปฏิทิน 2559 – 2561 มีค่าเป็นบวกทุกปี ยกเว้นปีปฏิทิน 2560 ที่มีค่าติดลบ ซึ่งมีสาเหตุจากผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ จากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน และการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมเบี่ยงปรับตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่าอยู่ระหว่าง 2.69 – 3.79 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด แสดงให้เห็นว่า กสท. มีความเสี่ยงทางด้านหนี้สินเมื่อเทียบกับส่วนของทุนอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 กสท. มีค่า ROA และ ROE อยู่ที่ร้อยละ 6.55 และ 21.00 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า D/E Ratio อยู่ที่ 2.20 เท่า

สำหรับผลการดำเนินงานของ กสท. ในช่วงปีปฏิทิน 2559 – 2561 พบว่า มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิทุกปี ยกเว้นปีปฏิทิน 2560 ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ โดยมีสาเหตุจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานกับเอกชน ภาระค่าใช้จ่ายในการนำส่งรายได้ให้กับ กสทช. และการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมเบี่ยงปรับตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร ทั้งนี้ ณ ปีปฏิทิน 2562 กสท. มีผลการดำเนินงานกำไรสุทธิจำนวน 9,691 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 12.77 ซึ่งมีสาเหตุมาจากการลดลงของรายได้จากการให้บริการ และรายได้จากการตัดบัญชีสินทรัพย์รับโอนภายใต้สัญญาร่วมงาน (ตารางที่ 3.10)

อย่างไรก็ตาม จากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ได้ประมาณการฐานะทางการเงินของ กสท. สำหรับปีงบประมาณ 2563 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 133,021 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 98,641 ล้านบาท และส่วนของทุนจำนวน 34,381 ล้านบาท ในขณะที่ประมาณการรายได้รวมจำนวน 41,257 ล้านบาท รายจ่ายรวมจำนวน 41,223 ล้านบาท ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ กสท. มีผลกำไรสุทธิจำนวน 35 ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และค่า ROE อยู่ที่ร้อยละ 0.03 และ 0.10 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า D/E Ratio มีค่า 2.87 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ กสท. ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อบำรุงรักษาอุปกรณ์ตามภารกิจปกติขององค์กร เช่น การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม การสื่อสารทางสายและไร้สายทั้งในและต่างประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสื่อสารข้อมูลและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น

สำหรับกรณีของ ทีโอที และ กสท. คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2561 เห็นชอบหลักการในการปรับโครงสร้างให้ครบวงจรการทั้ง 2 แห่ง เป็นบริษัทเดียวกันตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecom: NT) โดยให้จัดทำแผนธุรกิจ NT ปี 2562 – 2570 หลังการควบรวมให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน และเติบโตอย่างยั่งยืน รวมถึงการจัดการกับปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เคยเป็นของ ทีโอที และ กสท. รวมถึงแนวทางการบริหารจัดการทางด้านบุคลากร โดยให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2563 เห็นชอบการดำเนินการควบรวมดังกล่าว โดยกำหนดให้ดำเนินการควบรวมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน สำหรับ NT จะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนนโยบายของรัฐในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลและความมั่นคงรวมทั้งบริการเพื่อสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยรัฐให้การสนับสนุนคลื่นความถี่ที่เหมาะสมในการทำภารกิจดังกล่าว

ตารางที่ 3.10 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน 2559 – 2563

หน่วย: ล้านบาท

ปีปฏิทิน	2559	2560	2561	2562	2563 ประมาณการ
สินทรัพย์รวม	164,392	140,854	148,188	137,357	133,021
หนี้สินรวม	129,027	110,981	107,725	63,173	98,641
ส่วนกองทุน	35,365	29,873	40,463	74,184	34,381
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	2,318	(5,130)	11,064	38,704	35
ROA (ร้อยละ)	1.41	(3.64)	7.47	28.18	0.03
ROE (ร้อยละ)	6.55	(17.17)	27.34	52.17	0.10
D/E (เท่า)	3.65	3.72	2.66	0.85	2.87

- ที่มา: 1. ข้อมูลปีปฏิทิน 2559 – 2561 มาจากงบการเงิน กสท ที่ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
2. ข้อมูลปีปฏิทิน 2562 มาจากระบบ GFMS-SOE ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563
3. ข้อมูลปีปฏิทิน 2563 มาจากเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

กล่าวโดยสรุปรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง ยังคงมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลัง อันเนื่องมาจากความสามารถในการใช้สินทรัพย์และส่วนกองทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่อง และเงินทุนที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน และบางแห่งมีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง ดังนั้น ภาครัฐจึงควรที่จะต้องติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง อย่างต่อเนื่อง เพื่อติดตามแนวโน้มของความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

3.3.2 การวิเคราะห์เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หนี้สินสุทธิ และความต้องการเงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

1) เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล

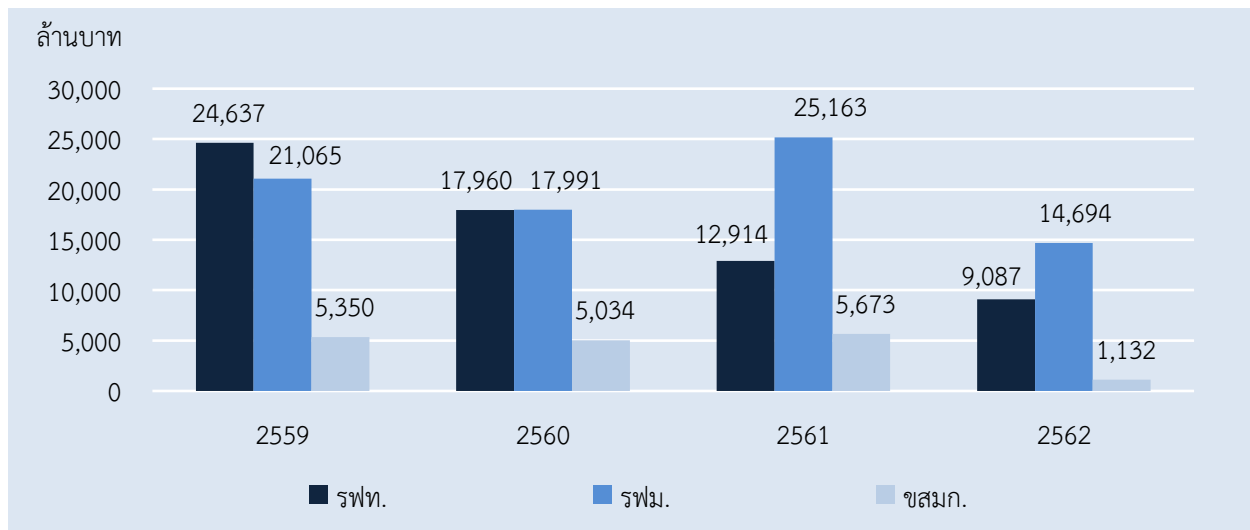
การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง จะใช้ตัวชี้วัดเงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูงจำนวน 3 แห่ง (ซึ่งอยู่ในกลุ่มสาขาขนส่ง) ได้แก่ 1) รฟท. 2) รฟม. และ 3) ขสมก. พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวมีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงาน ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (แผนภาพที่ 3.6)

- รฟท. ได้รับงบประมาณลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562 โดยงบประมาณที่ รฟท. ได้รับส่วนใหญ่เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ตามนโยบายของภาครัฐ และการกิจหลักในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบราง โดยงบประมาณที่ได้รับลดลงดังกล่าวเป็นผลจากการเร่งผลักดัน การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรางในช่วงก่อนหน้านี้เป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกัน รฟท. ก็ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากติดปัญหาความล่าช้าในการก่อสร้างและการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 รฟท. ได้รับงบประมาณจำนวน 9,087 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็น ร้อยละ 29.63 ซึ่งงบประมาณที่ รฟท. ได้รับส่วนใหญ่เป็นงบประมาณสำหรับการชำระหนี้เงินกู้ในการก่อสร้าง ทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่รัฐบาลรับภาระแทน รฟท. รวมถึงงบประมาณเงินอุดหนุนสำหรับชดเชยผลการขาดทุน ของ รฟท. และโครงการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO)

- **รฟม.** ได้รับงบประมาณในระดับสูงเช่นเดียวกัน รฟท. จากการที่ รฟม. ต้องดำเนินโครงการขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง เช่น การก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง สายสีชมพู สายสีส้ม และสายสีเขียว เป็นต้น โดย รฟม. ได้รับงบประมาณสูงที่สุดในปีงบประมาณ 2561 จำนวน 25,163 ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 รฟท. ได้รับงบประมาณจำนวน 14,694 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 41.61 ซึ่งงบประมาณที่ รฟม. ได้รับส่วนใหญ่เป็นงบประมาณสำหรับการชำระหนี้เงินกู้ในการก่อสร้างทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่รัฐบาลรับภาระแทน รฟท. และโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ – ราษฎร์บูรณะ

- **ขสมก.** ได้รับงบประมาณน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับ รฟท. และ รฟม. โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่แบ่งออกเป็น 1) โครงการ PSO และ 2) โครงการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 ขสมก. ได้รับงบประมาณจำนวน 1,132 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 80.05 โดยงบประมาณที่ได้รับเป็นงบประมาณสำหรับโครงการ PSO

**แผนภาพที่ 3.6 เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ปีงบประมาณ 2559 – 2562**



ที่มา: ข้อมูลปีงบประมาณ 2559 – 2562 มาจากเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563

2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

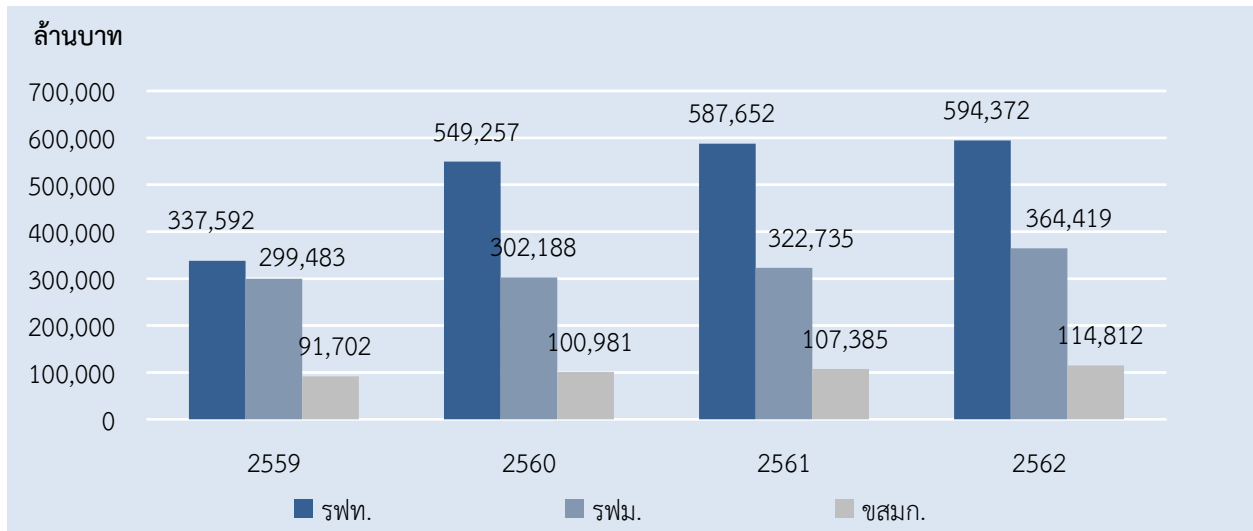
เมื่อนำตัวชี้วัดหนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ มาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีความเสี่ยงทั้งในด้านการได้รับจัดสรรงบประมาณและในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการลงทุนและการดำเนินงาน พบว่า รัฐวิสาหกิจทั้ง 3 แห่ง ดังกล่าวนี้นี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงและมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น (แผนภาพที่ 3.7) สาเหตุส่วนใหญ่มาจากจำนวนหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน รวมถึงการดำเนินงานขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของ รฟท. และ รฟม. และการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ของ ขสมก. เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อม เป็นต้น

- รฟท. พบว่า มีหนี้สุทธิต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ รฟม. และ ขสมก. โดยในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2559 – 2562 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 525,034 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 594,372 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 13.21 โดยมีสาเหตุสำคัญจากการเพิ่มขึ้นของรายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้ (หนี้สินจากการก่อสร้างทางรถไฟ) รวมถึงการประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่องและเป็นระยะเวลานาน โดยหนี้สินส่วนใหญ่ของ รฟท. ได้แก่ เงินกู้ยืมระยะยาว และภาระบำเหน็จบำนาญตกทอด อย่างไรก็ตาม การที่ รฟท. มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับสูงแสดงให้เห็นถึงสภาพคล่องที่มีอยู่อย่างจำกัด ตลอดจนการพึ่งพางบประมาณจากรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลได้

- รฟม. พบว่า มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงรองลงมาจากรฟท. โดยในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2559 – 2562 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 299,483 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 364,475 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 21.70 โดยมีสาเหตุสำคัญจากการเพิ่มขึ้นของหนี้สินถาวร รายการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินกู้ยืมระยะยาว อย่างไรก็ตาม การที่ รฟม. มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับสูงแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางการเงินของ รฟม. ที่อาศัยการลงทุนจากการกู้ยืมเป็นหลัก และที่ผ่านมาก็มีการลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในหลายแห่ง ซึ่งในระยะเริ่มต้นรายได้จากการเดินรถ รวมถึงรายได้จากการดำเนินงานในส่วนอื่นจึงอาจจะยังไม่มีมากนัก ในระยะสั้นจึงจำเป็นที่จะต้องพึ่งพางบประมาณเป็นหลัก

- ขสมก. พบว่า มีหนี้สุทธิต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ รฟท. และ รฟม. โดยในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2559 – 2562 พบว่า ขสมก. มีแนวโน้มหนี้สุทธิเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 96,413 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 114,812 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 19.08 สำหรับหนี้สินส่วนใหญ่ของ ขสมก. อยู่ในรูปของเงินกู้ยืมระยะยาวที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง และ ขสมก. นับว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาทางสภาพคล่องสูงมาก เนื่องจากมีปริมาณสินทรัพย์น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณหนี้สิน ส่งผลให้ส่วนของทุนติดลบ (ขาดทุนสะสม) และการขาดสภาพคล่องดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่มีที่ท่าว่าจะลดลงแต่อย่างใด ซึ่งท้ายที่สุดรัฐบาลอาจจะต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ ขสมก. ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลได้

แผนภาพที่ 3.7 หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ปีงบประมาณ 2559 – 2562



ที่มา: 1. ข้อมูล รฟท. รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2559 – 2561 จากงบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองแล้ว
2. ข้อมูล รฟท. รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2562 จากข้อมูลงบการเงินเบื้องต้น จากระบบ GFMS-SOE ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

3) งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจที่มีความเสี่ยง ทางการคลัง

ปีปฏิทิน/ปีงบประมาณ 2562 ของรัฐวิสาหกิจ 6 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนรวมจำนวน 121,877 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.36 ของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุมัติทั้งหมดจำนวน 365,323 ล้านบาท ทั้งนี้ งบลงทุนอนุมัติของรัฐวิสาหกิจ 6 แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ/ปีปฏิทิน 2559 – 2562³⁰ (แผนภาพที่ 3.9) สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

- รฟท. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมาได้รับอนุมัติงบลงทุนเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลจากการที่ รฟท. เร่งผลักดันการวางโครงสร้างพื้นฐานระบบราง ในขณะที่การเบิกจ่ายงบลงทุนพบว่า ขึ้นอยู่กับสถานการณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างรถไฟสายต่าง ๆ ของ รฟท. เป็นหลัก กล่าวคือ ถ้าในช่วงที่มีก่อสร้างรวมถึงการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินล่าช้า โครงการก่อสร้างก็ไม่ได้สามารถดำเนินการได้ตามแผนทำให้ต้องเลื่อนระยะเวลาในการเบิกจ่ายงบลงทุนออกไป ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบลงทุนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย สำหรับปีงบประมาณ 2562 รฟท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 76,184 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบลงทุนจำนวน 33,460 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 43.92 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

³⁰ ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

- รฟม. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมามีแนวโน้มได้รับอนุมัติงบลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2561 และลดลงในปีงบประมาณ 2562 ในขณะที่อัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนของ รฟม. สามารถดำเนินการได้เกือบเต็มจำนวน โดยเป็นผลการเร่งรัดการเบิกจ่ายลงทุน รวมถึงการดำเนินงานการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานที่สามารถดำเนินการได้ตามแผน สำหรับปีงบประมาณ 2562 รฟม. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 28,472 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบลงทุนจำนวน 28,471 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 100 ของงบลงทุนที่ได้รับ อนุมัติทั้งหมด

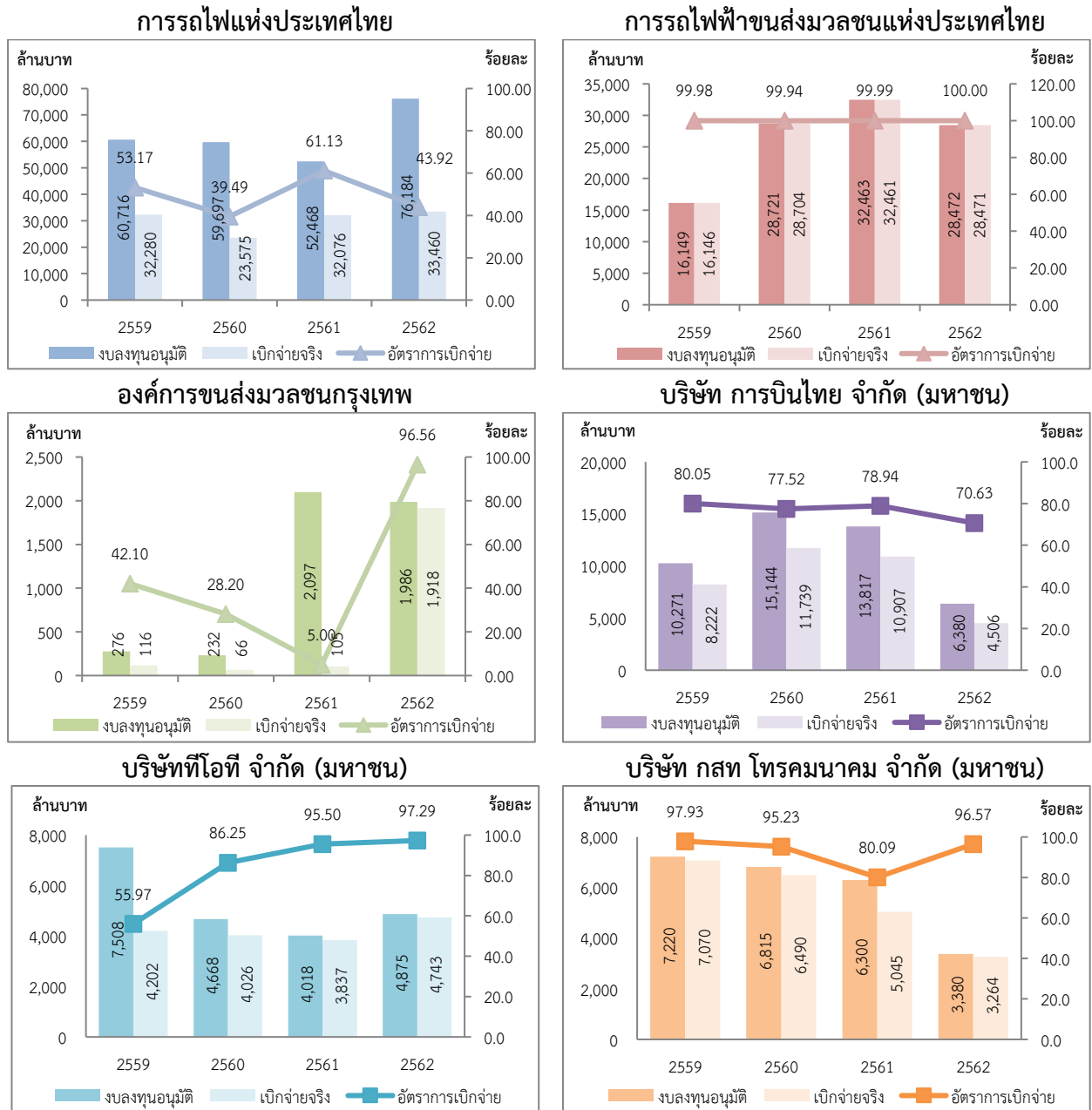
- ขสมก. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมาได้รับอนุมัติงบลงทุนในแต่ละปีตามความจำเป็น หรือโครงการที่ต้องจัดทำในปีนั้น ๆ ซึ่งในปีงบประมาณ 2561 ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนสำหรับโครงการจัดซื้อ และเช่ารถโดยสารประจำทาง แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในปีงบประมาณ 2561 จึงต้องดำเนินการต่อเนื่อง ในปีงบประมาณถัดไป สำหรับปีงบประมาณ 2562 ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 1,986 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบลงทุนจำนวน 1,918 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 96.56 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

- บกท. ในช่วงที่ผ่านมามีแนวโน้มได้รับอนุมัติงบลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีปฏิทิน 2559 – 2561 และลดลงในปีงบประมาณ 2562 ซึ่งการลดลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการปรับปรุง แผนการจัดหาเครื่องบิน ในช่วงปี 2562 – 2567 สำหรับปีปฏิทิน 2562 บกท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 6,380 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 4,506 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 70.63 ของงบลงทุนที่ได้รับ อนุมัติทั้งหมด

- ทีโอที พบว่า ในช่วงที่ผ่านมามีแนวโน้มได้รับอนุมัติงบลงทุนลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีปฏิทิน 2559 – 2561 และเพิ่มขึ้นในปีปฏิทิน 2562 ซึ่งเป็นผลการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในองค์กร สำหรับการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคม สำหรับปีปฏิทิน 2562 ทีโอที ได้รับอนุมัติงบลงทุน จำนวน 4,875 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 4,743 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 97.29 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

- กสท. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมาได้รับอนุมัติงบลงทุนลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปีปฏิทิน 2559 – 2562 ซึ่งเป็นผลการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในองค์กร และผลการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย สำหรับปีปฏิทิน 2562 กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 3,380 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 3,264 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 96.57 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด

**แผนภาพที่ 3.8 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจ
ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง**



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 6 มีนาคม 2563

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าว จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของรัฐบาลและรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมถึงส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคต ในขณะที่หนี้สินของรัฐวิสาหกิจ ก็ยังคงมีแนวโน้มเติบโตต่อเนื่อง ซึ่งถ้าหากหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ มากเกินไป อาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของการดำเนินงานได้

3.4 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ

3.4.1 ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้เพื่อดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการ รวมทั้งชำระคืนหนี้เงินกู้แทนรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล

หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากจำนวน 994,794 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 892,598 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 โดยคิดเป็นร้อยละ 10.27 สะท้อนให้เห็นถึงการก่อหนี้สาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ มีภาพรวมที่ลดลง โดยหนี้สาธารณะคงค้างดังกล่าวประกอบด้วย 1) หนี้คงค้างที่รัฐบาลค้ำประกันมีจำนวน 412,634 ล้านบาท ซึ่งรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีหนี้คงค้างที่รัฐบาลค้ำประกันสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ รฟท. ขสมก. และ รฟม. และ 2) หนี้คงค้างที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันมีจำนวน 493,394 ล้านบาท (ภาระทางการคลังแบบโดยนัย) ซึ่งรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีหนี้คงค้างที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ บกท. ปตท. และ กฟผ. ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างต่อ GDP และสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างต่อหนี้สาธารณะรวม ณ ปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 5.31 และ 12.93 ตามลำดับ (ตารางที่ 3.11)

ตารางที่ 3.11 หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ (ไม่รวมกู้ต่อ)
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562
หนี้รัฐวิสาหกิจฯ	994,794	970,216	954,130	892,598
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	423,594	418,140	413,584	399,204
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	571,200	552,076	540,546	493,394
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	6.94	6.38	5.92	5.31
สัดส่วนต่อหนี้สาธารณะรวม (ร้อยละ)	16.61	15.23	14.07	12.93
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	14,331	15,212	16,116	16,800
หนี้สาธารณะรวม	5,988,386	6,369,331	6,780,953	6,901,802

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับหนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันในช่วงที่ผ่านมา พบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากจำนวน 423,594 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 399,204 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 5.76 ซึ่งเมื่อแบ่งหนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระ และหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ พบว่า หนี้ที่รัฐบาลรับภาระมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยลดลงจากจำนวน 64,172 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 32,911 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 48.71 ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 359,422 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 366,293 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 1.91 ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ ซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังโดยตรงที่ชัดเจนมีสัดส่วนเพียงแค่ร้อยละ 8.24 ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ ซึ่งจะเป็นภาระผูกพันทางการคลังที่ชัดเจนจะมีสัดส่วนอยู่เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 91.76 สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เป็นภาระต้องงบประมาณอยู่ในระดับต่ำ (ตารางที่ 3.12)

สำหรับหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและทำสัญญาให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อในช่วงที่ผ่านมา พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 117,797 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 243,051 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 106.33 และเมื่อแบ่งหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและทำสัญญาให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระและหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ พบว่า หนี้ที่รัฐบาลรับภาระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงมาก ซึ่งเพิ่มขึ้นจากจำนวน 92,373 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 206,982 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 124.07 และหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากจำนวน 25,424 ล้านบาท เป็นจำนวน 36,069 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 41.87 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและทำสัญญาให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อในส่วนหนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังโดยตรงที่ชัดเจน มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงของปริมาณและอัตราการเติบโต ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2562 สัดส่วนหนี้ที่รัฐบาลรับภาระเทียบกับหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระอยู่ที่ร้อยละ 85.16 และ 14.84 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เป็นภาระต้องงบประมาณอยู่ในระดับสูง รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณมาชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง เพราะแม้ว่าจะเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและทำสัญญาให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ แต่เมื่อรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อรับภาระชำระหนี้ในส่วนดังกล่าวก็จะเกิดเป็นภาระต้องงบประมาณอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ซึ่งหากแนวโน้มยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอาจจะเป็นการเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างมีนัยสำคัญ (ตารางที่ 3.12)

ตารางที่ 3.12 หนี้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ
ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561	2562
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	423,594	418,140	413,584	399,204
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ	64,172	56,530	52,410	32,911
- หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ	359,422	361,610	361,174	366,293
หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ	117,797	147,058	184,861	243,051
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ	92,373	122,992	165,995	206,982
- หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ	25,424	24,066	18,866	36,069

หมายเหตุ: 1. หนี้ต่างประเทศมีการคำนวณเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยรายวัน วันทำการสุดท้ายของเดือน และหนี้ต่างประเทศที่มีการบริหารความเสี่ยงแล้วใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ทำการบริหารความเสี่ยง

2. หนี้ที่รัฐบาลรับภาระนับเฉพาะต้นเงิน

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เมื่อพิจารณาหนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562 พบว่า หนี้คงค้างดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวน 156,545 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 239,893 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 53.24 โดยหนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีในระยะหลังจะเป็นโครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง

เป็นหลัก ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมีแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565 โดยหนึ่งค่างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเป็นของ รฟท. และ รฟม. ทั้งนี้ ภาระหนึ่งค่างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นภาระการคลังโดยตรงที่ชัดเจน ซึ่งหากภาระหนึ่งค่างดังกล่าวยังเพิ่มสูงขึ้นเช่นนี้อาจเป็นการเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างมีนัยสำคัญ (ตารางที่ 3.13)

**ตารางที่ 3.13 หนี้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกันและที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจต่อ
ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2562**

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	2559	2560	2561	2562
1. โครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง	154,946	178,950	218,405	239,893
2. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร	884	-	-	-
3. โครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน	715	572	-	-
รวม	156,545	179,522	218,405	239,893

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 24 มกราคม 2563

หมายเหตุ: โครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง ประกอบด้วยโครงการของ รฟม. และ รฟท.

โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร ได้แก่ โครงการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

โครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน ได้แก่ โครงการของการประปาส่วนภูมิภาค

3.4.2 ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ทั้งทางแพ่งและทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ อย่างมีนัยสำคัญ ปัจจุบันยังไม่มี การรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมาย การฟ้องร้องทางแพ่ง และทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวม ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานส่วนใหญ่เป็นข้อมูลจากหมายเหตุประกอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในแต่ละแห่งที่ได้รับการสอบถามจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) โดยเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ได้ทำการสำรวจเฉพาะรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อมูลและมีข้อพิพาททางกฎหมายมูลค่าความเสียหายสูงกว่า 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป โดยพบว่า มีรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อพิพาททางกฎหมายจำนวน 9 แห่ง ซึ่งคาดว่าจะมีความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจ ในปี 2562 มูลค่าประมาณ 155,604 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาททางกฎหมายส่วนใหญ่ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาล (ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม) และอนุญาโตตุลาการ ซึ่งถือว่าคดียังไม่สิ้นสุด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจ แพ้คดีความและไม่สามารถชำระหนี้โดยตัวรัฐวิสาหกิจ ได้เอง ก็ถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัย ซึ่งท้ายที่สุดภาระทางการเงินที่เกิดจากข้อพิพาทของรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าว ก็อาจจะสะท้อนกลับมาเป็นภาระทางการคลังของรัฐได้ในที่สุด (ตารางที่ 3.14)

ตารางที่ 3.14 ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น
1. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	คดีเรียกค่าเสียหาย	42,853
2. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	40,426
3. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	31,577
4. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	คดีเรียกค่าเสียหาย	23,733
5. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	9,184
6. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	คดีเรียกค่าเสียหาย	3,492
7. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,720
8. บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,560
9. องค์การสวนสัตว์	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,058
รวม		155,604

ที่มา: งบการเงินรัฐวิสาหกิจจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ 16 มกราคม 2563)

3.4.3 การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจฯ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบ PSO ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ สามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจฯ เพื่อแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลผ่านการแทรกแซงกลไกการบริหารงาน

ในปีงบประมาณ 2562 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ รวมจำนวน 5,585 ล้านบาท แบ่งออกเป็น รฟท. จำนวน 3,333 ล้านบาท และ ขสมก. จำนวน 2,252 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 3.15)

ตารางที่ 3.15 การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	2559		2560		2561		2562	
	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่ครม. อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่ครม. อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่ครม. อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่ครม. อนุมัติ
1. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	6,556	2,991	6,577	3,299	6,825	3,579	7,247	3,333
2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)	2,427	1,899	3,046	1,575	3,324	2,320	3,277	2,252
รวม	8,982	4,890	9,623	4,874	10,149	5,899	10,524	5,585

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecom: NT Co.)



การประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2563 ได้มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดศ.) เสนอการควบรวมกิจการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทเดียวตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้บริษัทที่ตั้งใหม่ใช้ชื่อ “บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ (National Telecom: NT Co.)” ซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด โดยให้ดำเนินการควบรวมให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง ไม่ต้องแข่งขันกันเอง และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ในขณะเดียวกัน ครม. ยังได้เห็นชอบให้ ทีโอที และ กสท. เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ 4 ย่าน ได้แก่ 700 MHz 1800 MHz 2600 MHz และ 26 GHz เพื่อนำไปให้บริการ 5G ซึ่งหากชนะการประมูล ให้สามารถเบิกค่าใช้จ่ายเพื่อนำไปชำระค่าประมูลล่วงหน้าและการลงทุนเบื้องต้นได้ ซึ่งผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่ง และหากเกิดค่าใช้จ่ายอื่นใดที่นอกเหนือจากนี้ ให้นำเสนอ ครม. พิจารณาดำเนินการ

ทั้งนี้ ในการควบรวมกิจการเป็น NT Co. ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ ครม. ที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของ NT Co. ให้ ดศ. พิจารณานำเสนอคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการกำหนดให้ NT Co. เป็นผู้สนับสนุนนโยบายของรัฐในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลและความมั่นคง โดยให้รัฐสนับสนุนคลื่นความถี่ที่เหมาะสมในการทำภารกิจดังกล่าว

สำหรับการจัดตั้ง NT Co. มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพลดต้นทุน และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยการใช้สินทรัพย์ร่วมกันของ ทีโอที และ กสท. โดยสินทรัพย์ที่สำคัญ ได้แก่ เสาโทรคมนาคม 31,604 ต้น ท่อร้อยสายใต้ดิน 37,850 duct-km โครงข่ายเคเบิลใยแก้ว 2.2 ล้านคอร์กิโลเมตร ระบบเคเบิลใต้น้ำระหว่างประเทศ 8 ระบบ และคลื่นความถี่ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G – 4G 850 MHz 2100 MHz และ 2300 MHz รวมถึงพนักงานทั้งหมดประมาณ 24,000 คน ซึ่งแบ่งออกเป็นพนักงานจาก กสท. 5,000 คน และ ทีโอที 19,000 คน



5 ธุรกิจหลัก

- โครงสร้างพื้นฐาน
- โครงข่ายสื่อสารระหว่างประเทศ
- บรอดแบนด์และโทรศัพท์พื้นฐาน
- โทรศัพท์เคลื่อนที่
- บริการดิจิทัล

สำหรับโครงสร้างของ NT Co. มีทั้งหมด 5 สายงาน ได้แก่

1. หน่วยธุรกิจโครงสร้างพื้นฐาน (Hard Infrastructure) เป็นองค์กรหลักที่ให้บริการเสาโทรคมนาคมของไทย
2. หน่วยงานธุรกิจโครงข่ายระหว่างประเทศ (International) เป็น Digital Hub สำหรับกลุ่มประเทศ CLMV ในการให้บริการ Internet Gateway วงจรเคเบิลใต้น้ำ และวงจรเคเบิลระหว่างประเทศ โดยมีส่วนแบ่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50

3. หน่วยธุรกิจบริการทางสายและบรอดแบนด์ (Fixed Line & Broadband) ซึ่งจะมีโครงข่ายบรอดแบนด์ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

4. หน่วยธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile) เป็นเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ความเร็วสูงของหน่วยงานของรัฐ และโครงสร้างพื้นฐานโทรศัพท์เคลื่อนที่ 5G

5. หน่วยธุรกิจโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและบริการ (Digital Infrastructure and Services) เป็นผู้ให้บริการ Digital Services แบบครบวงจร

3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลังที่มาจากรัฐวิสาหกิจฯ สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

ตารางที่ 3.16 Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจฯ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 49,316 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ ณ ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 32,911 ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อและรับภาระ ณ ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 206,982 ล้านบาท - การให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 5,585 ล้านบาท	- หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ ณ ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 366,293 ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อแต่ไม่รับภาระ ณ ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 36,069 ล้านบาท
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจาก ที่ปรากฏเป็น กฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจ ถูกผลักดันโดย กลุ่มผลประโยชน์	-	- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน 9 แห่ง ในปี 2562 มีมูลค่าประมาณ 155,604 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 จำนวน 493,394 ล้านบาท

หมายเหตุ: *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ
ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 16 มกราคม 2563

จากการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวข้างต้น พบว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ซึ่งเมื่อประเมินจากงบแสดงฐานะทางการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ จะเห็นว่า มีเสถียรภาพในระดับที่มั่นคงพอสมควร ในขณะที่ผลการดำเนินงานหรือผลประกอบการนั้น รัฐวิสาหกิจฯ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สังเกตได้จากปริมาณของกำไรสุทธิที่มีแนวโน้มไม่คงที่ รวมถึงอัตราส่วนทางการเงินที่อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ประกอบกับสถานการณ์ภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐวิสาหกิจฯ เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราการแลกเปลี่ยน ปัจจัยทางด้านราคาพลังงาน ราคาน้ำมัน เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ

ในขณะที่การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ผ่านตัวชี้วัด 1) เงินรับ (จ่าย) สุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ ยังคงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งของรัฐบาล เพราะเมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ในแต่ละปีแล้ว รัฐวิสาหกิจฯ ยังคงมีเงินจ่ายสุทธิให้กับรัฐบาล 2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องทุกปี ซึ่งถือว่าเป็นความเสี่ยงในแง่ของความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ควรจะต้องจับตา และ 3) งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ พบว่า ในช่วงที่ผ่านรัฐวิสาหกิจฯ สามารถเบิกจ่ายงบลงทุนได้เกือบร้อยละ 70 ซึ่งในระยะยาวอาจจะต้องเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจฯ เบิกจ่ายงบลงทุนให้ได้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จะสามารถช่วยกระตุ้นการลงทุนของภาครัฐให้เติบโตเพิ่มสูงขึ้นได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมจะอยู่ในระดับที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ แต่ยังคงมีรัฐวิสาหกิจฯ อีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีผลการดำเนินงานที่ย่ำแย่ มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวต้องเข้าสู่แผนการแก้ไขปัญหาคัดค้าน (แผนฟื้นฟูฯ) มีจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ รฟท. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ซึ่งรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 5 แห่งดังกล่าวควรดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาคัดค้านให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

1) รฟท. ควรพิจารณาทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรและกรมการขนส่งทางราง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและจัดทำฐานข้อมูลทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งการเร่งพิจารณาการจัดตั้งบริษัท Operation & Maintenance และบริษัทบริหารจัดการทรัพย์สินเพื่อเป็นแหล่งรายได้เพิ่มให้กับ รฟท.

2) ขสมก. ควรจัดทำรูปแบบธุรกิจ (Business Model) ที่จะทำให้ผลประกอบการจากการดำเนินงานไม่ขาดทุนและสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดทำประมาณการทางการเงินให้ครอบคลุมแนวทางการบริหารจัดการองค์กร โดยคำนึงถึงการบริหารจัดการหนี้สินอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และนวัตกรรมบริการที่จะช่วยลดรายจ่ายและเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

3) บกท. ควรพิจารณารูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาวะอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูง รวมถึงการพิจารณากำหนดเส้นทางการบินและแบบฝูงบินตลอดจนระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานสากล ให้ความสอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ บกท. ควรบริหารจัดการทรัพย์สิน

ที่ไม่มีความจำเป็นในการถือครองและบริหารจัดการด้านราคาและรายได้ให้สามารถแข่งขันผู้ประกอบการรายอื่นในอุตสาหกรรม

4) ทีโอที และ กสท. ดำเนินการตามแผนการควบรวมทั้ง 2 องค์กรเป็น “บริษัทโทรคมนาคมแห่งชาติ” ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ และควรมีแผนในการเพิ่มรายได้ เพื่อต่อยอดบริการบรอดแบนด์และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ รวมทั้งปรับโครงสร้างต้นทุน เพื่อให้มีต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำลงสามารถแข่งขันได้

5) สำหรับกรณีของ รฟม. แม้ว่า รฟม. จะไม่ใช่รัฐวิสาหกิจฯ ที่ต้องเข้าสู่แผนฟื้นฟูองค์กร แต่ในระยะยาวควรศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหากที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการส่งมอบพื้นที่ การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของความล่าช้าในงานก่อสร้างรถไฟฟ้า การบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน และให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายได้ในช่องทางอื่น เช่น การให้เช่าพื้นที่โดยรอบของสถานี การให้เช่าพื้นที่ในการโฆษณาต่าง ๆ เป็นต้น

6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจฯ ควรติดตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนและสร้างภาระทางการคลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อพิจารณาดำเนินนโยบายให้เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจฯ เหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการควบรวม หรือการยุบเลิก หากมีความจำเป็นในอนาคต

7) ความเสี่ยงที่เกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ จากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น รัฐวิสาหกิจฯ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจฯ และผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจฯ ควรจะต้องให้ความสำคัญและติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้ความเสี่ยงดังกล่าวเกิดขึ้น หรือมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยที่สุด เพราะในกรณีที่รัฐวิสาหกิจฯ ถูกฟ้องร้องจนแพ้คดีความอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ และในกรณีที่รัฐวิสาหกิจฯ มีฐานะทางการเงินไม่เข้มแข็งก็จะเป็นการยากที่จะแบกรับภาระความเสี่ยงดังกล่าวได้ ท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้เกิดเป็นภาระทางการคลังและงบประมาณ

บทที่ 4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคต ประกอบด้วย 2 ประเด็นความเสี่ยง ได้แก่ และ 1) ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นจากฐานะทางการเงินของ SFIs โดยหาก SFIs มีปัญหาฐานะทางการเงินจนกระทบต่อความสามารถในการดำเนินธุรกิจ รัฐบาลอาจจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้กับ SFIs รวมไปถึงการที่รัฐบาลต้องเข้าไปชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน จึงจำเป็นต้องมีการติดตามผลการดำเนินการและฐานะทางการเงินของ SFIs เพื่อให้รัฐบาลทราบถึงระดับความเสี่ยงต่อภาระทางการคลังในอนาคต และ 2) ภาระผูกพันโดยตรงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งเป็นความเสี่ยงจากการมอบหมายให้ SFIs ดำเนินโครงการนโยบายรัฐ โดยไม่มีการรับรู้ในงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณที่มีการอนุมัติมอบหมาย แต่ก่อให้เกิดภาระผูกพันโดยตรงกับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้จากการดำเนินโครงการดังกล่าวในอนาคตต่อไป โดยรายละเอียดความเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

4.1 ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาฐานะทางการเงินของ SFIs

4.1.1 ฐานะทางการเงินของ SFIs

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไม่มีการงบประมาณในการเพิ่มทุนเพื่อแก้ไขปัญหาฐานะการเงินให้กับ SFIs และยังไม่มีความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าวในอนาคตระยะสั้น โดยมีปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากกลไกของกองทุน SFIs ที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ ธพว. และ ธอท. ที่มีปัญหาฐานะทางการเงินมาโดยตลอด และได้รับการเพิ่มทุนผ่านกองทุน SFIs ในปี 2561 และ 2562 ตามลำดับ นอกจากนี้ ปัจจุบัน กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างดำเนินการรวบรวม บตท. เข้ากับ ธอส. เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจของ บตท. ซึ่งมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมมาโดยตลอด และเคยได้รับการเพิ่มทุนจากงบประมาณในปีงบประมาณ 2557 โดยการดำเนินการรวบรวมดังกล่าวคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2563 นี้

อย่างไรก็ดี ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องติดตามฐานะทางการเงินของ SFIs โดยเฉพาะ ธพว. และ ธอท. เพื่อให้สามารถรับรู้ถึงความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาวต่อไป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาฐานะทางการเงินของ ธพว. (แผนภาพที่ 4.1) พบว่า หลังจาก ธพว. ออกจากแผนการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2561 ระดับ NPLs Ratio ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 มีระดับ NPLs Ratio อยู่ที่ร้อยละ 21.19 สูงกว่าร้อยละ 16.85 ณ สิ้นปี 2560 ในช่วงก่อนออกจากแผนการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพ ขณะที่ ROA ของ ธพว. ยังคงติดลบต่อเนื่อง ส่งผลให้สัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของ ธพว. ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 10.64 ปรับตัวลดลงจากช่วงก่อนออกจากแผนการแก้ไขปัญหาค่าครองชีพ ทั้งนี้ ในช่วงไตรมาส 4 ปี 2562 ที่ผ่านมา ธพว. ได้รับการเพิ่มทุนจากกองทุน SFIs จำนวน 3,000 ล้านบาท เพื่อเพิ่มความเพียงพอของเงินกองทุนในการรองรับการขยายปริมาณสินเชื่อตามแผนธุรกิจในอนาคต

ในส่วนของ ธอท. มีระดับหนี้เสียเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 มี NPLs Ratio อยู่ที่ร้อยละ 23.19 สูงขึ้นจากร้อยละ 18.54 ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2561 ที่มีการโอนหนี้ด้วยคุณภาพไปยังบริษัท บริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (Islamic Bank Asset Management Ltd: IAM) อย่างไรก็ดี BIS Ratio ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ -1.81 ปรับตัวดีขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า โดยเป็นผลมาจากการได้รับเงินเพิ่มทุนจากกองทุน SFIs จำนวน 16,079 ล้านบาท ในช่วงไตรมาส 4 ปี 2561 นอกจากนี้ ROA ของ ธอท. ยังพลิกกลับมาเป็นบวกได้ในปี 2561 ส่งผลให้ ธอท. ได้รับความเห็นชอบให้ออกจากแผนการแก้ไขปัญหาองค์กรไปเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2562 โดย ธอท. มีแผนที่จะหาพันธมิตรเข้ามาร่วมทุนในระยะต่อไป

ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 กองทุน SFIs มีเงินคงค้างเหลืออยู่ 23,538 ล้านบาท (ยังไม่รวมการเพิ่มทุนให้กับ ธพว. จำนวน 3,000 ล้านบาท ในไตรมาสที่ 4 ปี 2562) ซึ่งสูงกว่าระดับหนี้เสียสุทธิ (ระดับหนี้เสียหลังหักเงินกันสำรอง) ของทั้ง ธพว. และ ธอท. ซึ่งมีจำนวนรวม 16,981 ล้านบาท สะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้กับ SFIs ที่ยังอยู่ในระดับต่ำ ในอนาคตระยะสั้นถึงปานกลาง อย่างไรก็ดี ปัญหาฐานะทางการเงินของ ธพว. และ ธอท. ยังคงเป็นประเด็นความเสี่ยงที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาวต่อไป

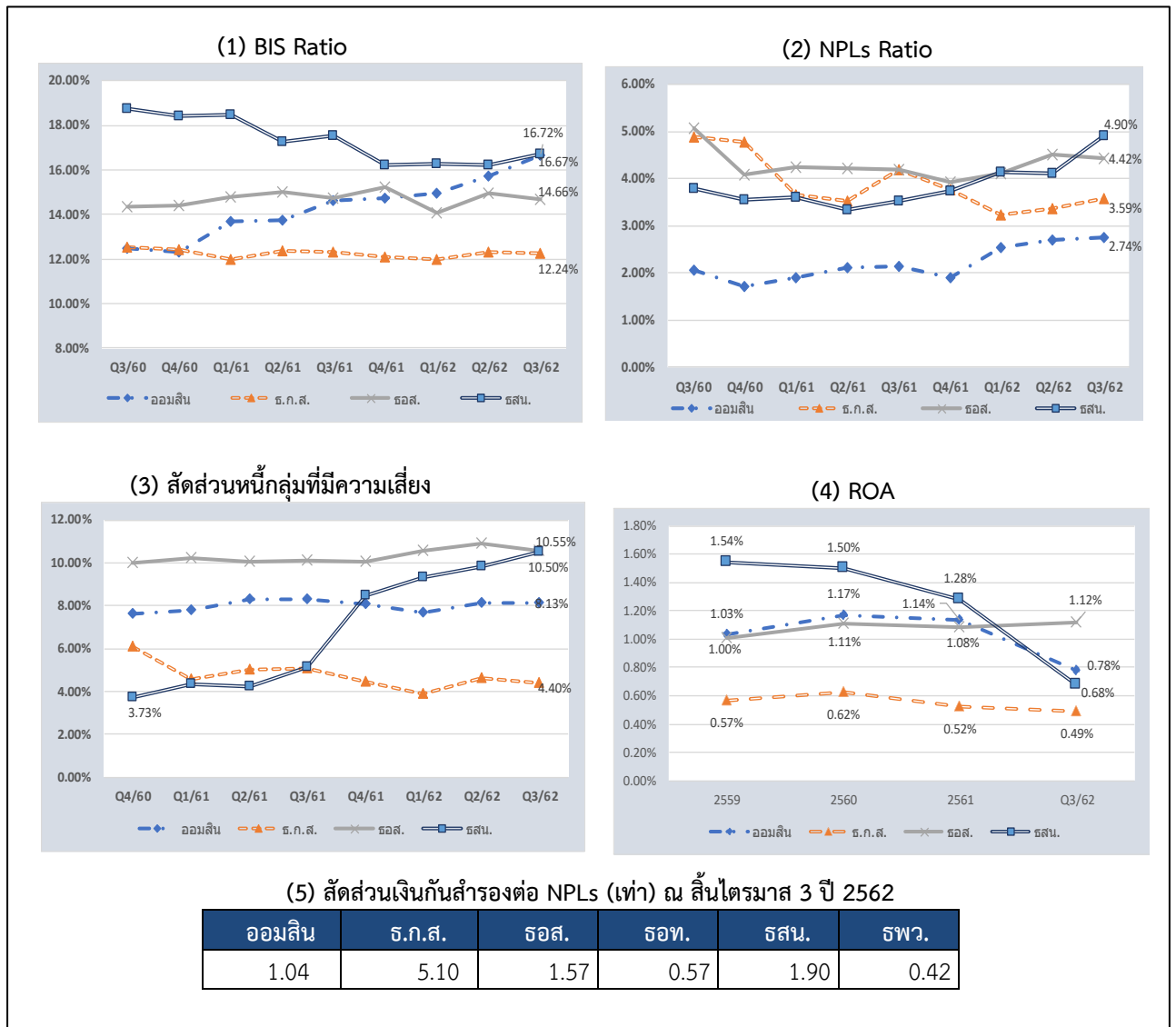
แผนภาพที่ 4.1 ฐานะทางการเงินที่สำคัญของ ธพว. และ ธอท.



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2562

สำหรับ SFIs แห่งอื่น พบว่า ฐานะทางการเงินในภาพรวมอยู่ในระดับแข็งแกร่ง (แผนภาพที่ 4.2) โดยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) มีสัดส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนอยู่ในระดับแข็งแกร่ง โดยมี BIS Ratio สูงที่สุดในบรรดา SFIs ทั้งหมด อยู่ที่ร้อยละ 16.72 อย่างไรก็ตาม มีประเด็นความเสี่ยงที่ต้องติดตามคือ NPLs Ratio ที่ปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงสุดในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา อยู่ที่ร้อยละ 4.90 ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาสัดส่วนหนี้กลุ่มที่มีความเสี่ยง (NPLs และหนี้จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ) พบว่า มีสัดส่วนลูกหนี้กลุ่มดังกล่าวอยู่สูงถึงร้อยละ 10.50 ปรับตัวเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันในปี 2560 สะท้อนถึงการชะลอตัวของการค้าระหว่างประเทศและเศรษฐกิจโลกที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ที่ลดลงของลูกค้า ธสน. ที่เป็นกลุ่มผู้ส่งออกเป็นหลักอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ธสน. มีสัดส่วนเงินกันสำรองต่อ NPLs อยู่ในระดับสูงกว่า 1.90 เท่า และมีความพร้อมด้านเงินกันสำรองเพื่อรองรับมาตรฐาน TFRS 9 แล้ว ซึ่งจะช่วยรองรับความเสี่ยงของการด้อยคุณภาพลงของสินเชื่อได้

แผนภาพที่ 4.2 ฐานะทางการเงินที่สำคัญของ ธสน. ธอส. ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส.



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2562

สำหรับ ธอส. มี BIS Ratio อยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 14.66 ระดับ NPLs Ratio ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 4.42 เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน แต่ยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับในอดีตที่เคยอยู่สูงกว่าร้อยละ 5 ในช่วงปี 2559-2560 ทั้งนี้ ธอส. เป็น SFIs อีกแห่งหนึ่งที่มีความพร้อมด้านเงินกู้สำรองเพื่อรองรับมาตรฐาน TFRS 9 แล้ว โดยมีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ 1.57 เท่าของปริมาณ NPLs ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูงสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกัน ในขณะที่ธนาคารออมสินเป็น SFIs ที่มี NPLs Ratio อยู่ในระดับต่ำที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 2.74 โดยแม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ระดับ ROA ลดลงเหลือร้อยละ 0.78 แต่ระดับความเพียงพอของเงินกองทุนยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 มี BIS Ratio อยู่สูงถึงร้อยละ 16.67

สำหรับ ธ.ก.ส. นั้น แม้ว่าจะได้รับการมอบหมายให้ดำเนินโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงและต้องสำรองเงินเพื่อดำเนินการไปก่อนเป็นจำนวนมาก แต่ฐานะทางการเงินของ ธ.ก.ส. ในภาพรวมยังคงอยู่ในระดับมีเสถียรภาพ โดยมีระดับ BIS Ratio อยู่ที่ร้อยละ 12.24 ขณะที่ NPLs Ratio อยู่ที่ร้อยละ 3.59 แนวโน้มลดลงในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา และมีสัดส่วนหนี้จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.81 ส่งผลให้สัดส่วนหนี้กลุ่มที่มีความเสี่ยงรวมแล้วอยู่ที่เพียงร้อยละ 4.40 ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสัดส่วนเงินกู้สำรองต่อหนี้เสียของ ธ.ก.ส. ที่อยู่ในระดับสูงถึง 5.10 เท่า แล้ว ในอนาคตระยะสั้น ธ.ก.ส. ยังคงมีศักยภาพในการรองรับความเสี่ยงของการด้อยคุณภาพลงของสินเชื่อโดยเฉพาะกลุ่มสินเชื่อจัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษได้ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การลดลงของสัดส่วนหนี้กลุ่มที่มีความเสี่ยงในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากมาตรการลดภาระหนี้เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปภาคการเกษตรตามแนวทางเกษตรประชารัฐ ในปี 2561 โดยเป็นการพักชำระเงินต้นให้กับเกษตรกรเป็นระยะเวลา 3 ปี ทำให้ระดับหนี้กลุ่มที่มีความเสี่ยงของ ธ.ก.ส. ลดลงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ การมอบหมายให้ ธ.ก.ส. ดำเนินโครงการนโยบายรัฐก่อให้เกิดภาระงบประมาณโดยตรง และถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในข้อ 4.2 ต่อไป

สำหรับบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ซึ่งเป็น SFIs ที่รับค้ำประกันสินเชื่อให้กับสถาบันการเงินอื่น โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 มีสัดส่วนการค้ำประกันหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-performing Guarantees Ratio: NPGs Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 15.7 อย่างไรก็ดี ลักษณะธุรกรรมของ บสย. ในปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อฐานะการเงินของ บสย. เนื่องจากธุรกรรมของ บสย. เกือบทั้งหมดเป็นโครงการนโยบายรัฐ และได้มีการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าประกันชดเชยความเสียหายสูงสุดไว้ซึ่งรายได้ค่าธรรมเนียมและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะครอบคลุมภาระเงินค่าประกันชดเชยได้เกือบทั้งหมด ทั้งนี้ แม้ว่าธุรกรรมของ บสย. จะไม่มีความเสี่ยงทางการคลังในลักษณะภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น แต่การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลดังกล่าวถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังในลักษณะภาระผูกพันโดยตรง ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในข้อ 4.2 ต่อไป

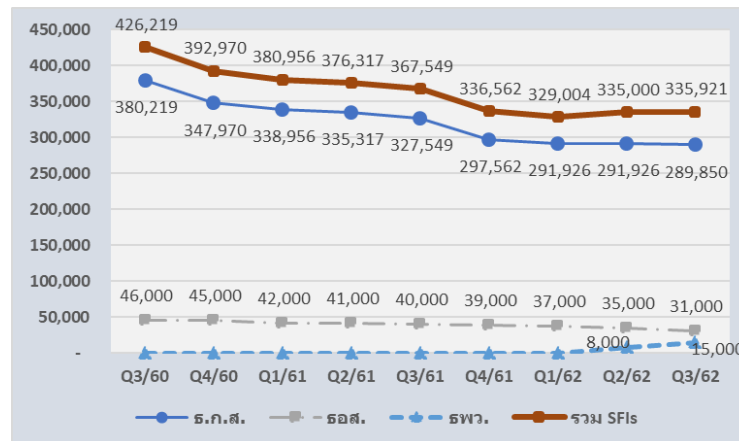
4.1.2 หนี้ SFIs ที่เป็นหนี้สาธารณะ

ระดับหนี้ SFIs ที่เป็นหนี้สาธารณะ ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 335,921 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.87 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด (แผนภาพที่ 4.3) ส่วนใหญ่เป็นหนี้ของ ธ.ก.ส. จำนวน 289,850 ล้านบาท โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระเพื่อดำเนินโครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตร จำนวน 279,821 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นภาระผูกพันโดยตรงกับรัฐบาลต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในส่วนของการดอกเบี้ยที่รัฐบาลรับภาระ ทั้งนี้ ธ.ก.ส. มีการชำระคืนต้นเงินหนี้ส่วนดังกล่าวอย่าง

ต่อเนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล รวมไปถึงเงินที่ได้จากการระดมทุนทางการเงิน ผลให้ ยอดหนี้คงค้างของ ธ.ก.ส. ที่รัฐบาลค้ำประกันมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตลอดช่วงที่ผ่านมา โดย ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 มียอดคงค้างอยู่ที่ 289,850 ล้านบาท ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 13.21 ต่อปีในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา และคาดว่า จะสามารถชำระคืนเงินต้นได้สิ้นสุดภายในปี 2575 (ภายใต้สมมติฐานว่า ธ.ก.ส. ได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อชำระคืนของหนี้ส่วนดังกล่าวปีละ 23,000 ล้านบาท)

ธอส. มีหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันคงค้างอยู่ที่ 31,000 ล้านบาท แต่เป็นหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ รับภาระ โดย ธอส. มีการชำระคืนเงินต้นอย่างต่อเนื่องและคาดว่าหนี้ ธอส. ที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งหมดจะชำระ สิ้นสุดลงภายในปี 2569 ในขณะที่ ธพว. มีการออกหุ้นกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แบบไม่รับภาระ) ในช่วง ไตรมาส 2 และ 3 ปี 2562 รวมทั้งสิ้น 18,000 ล้านบาท ส่งผลให้หนี้ SFIs ที่เป็นหนี้สาธารณะในภาพรวมปรับตัว เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ธพว. ยังคงมีปัญหาระยะทางการเงินมาโดยตลอด ส่งผลให้ ธพว. มีความจำเป็นต้องให้รัฐบาลค้ำประกันหนี้ดังกล่าวเพื่อช่วยลดภาระต้นทุนทางการเงินในการระดมทุนลง

แผนภาพที่ 4.3 หนี้ SFIs ที่เป็นหนี้สาธารณะ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

4.2 ภาระผูกพันโดยตรงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ

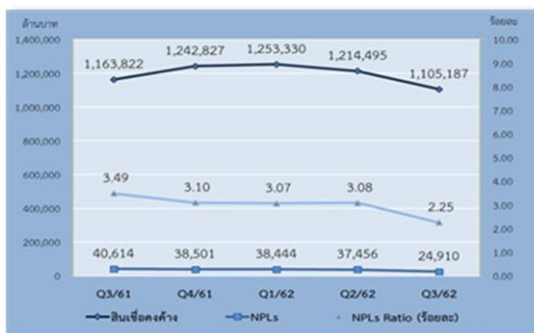
ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 SFIs มียอดสินเชื่อคงค้างโครงการนโยบายรัฐในภาพรวม จำนวนทั้งสิ้น 1,105,187 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.79 ของยอดสินเชื่อคงค้างรวมทั้งหมดของ SFIs ลดลงจากร้อยละ 21.89 ในช่วงเดียวกันของปีก่อน โดยมี NPLs Ratio คิดเป็นร้อยละ 2.25 ลดลงต่อเนื่องในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา และยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่า NPLs Ratio ของสินเชื่อ SFIs ในภาพรวม ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 3.90 (แผนภาพที่ 4.4 (1)) สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าจะมีการผ่อนปรนเงื่อนไขสินเชื่อเพื่อลดภาระทางการเงินให้กับกลุ่มเป้าหมาย ตามนโยบายรัฐบาล แต่การดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs โดยรวมแล้ว ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม (แผนภาพที่ 4.4 (4))

ธ.ก.ส. เป็น SFIs ที่มียอดสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐคงค้างสูงที่สุด จำนวน 813,540 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 73.61 ของสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐทั้งหมด และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.77 ของสินเชื่อของ ธ.ก.ส. ทั้งหมด (ไม่รวมโครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตรที่เป็นการให้เงินอุดหนุนแบบโอนขาด จำนวน

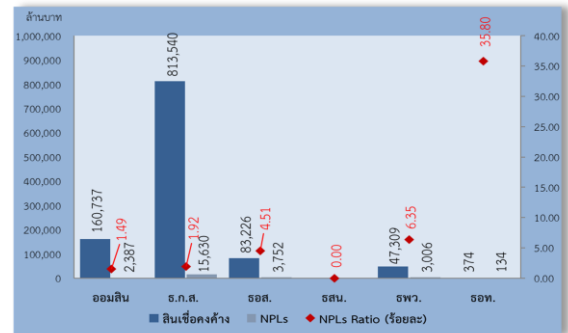
279,821 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม NPLs Ratio ของ ธ.ก.ส. ยังอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 1.92 ธนาคารออมสินมียอดสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐสูงเป็นอันดับสอง จำนวน 160,737 ล้านบาท โดยมี NPLs Ratio ต่ำที่สุดเพียงร้อยละ 1.49 ขณะที่สินเชื่อโครงการนโยบายรัฐของ ธอส. และ ธพว. มีจำนวนทั้งสิ้น 83,226 และ 47,309 ล้านบาท ตามลำดับ คิดเป็นสัดส่วนต่อสินเชื่อรวมแต่ละแห่งที่ร้อยละ 6.75 และ 49.56 ตามลำดับ ส่วน ธอท. แม้ว่าจะมี NPLs Ratio อยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 35.80 แต่มียอดสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐคงค้างเพียง 374 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนต่อสินเชื่อทั้งหมดของ ธอท. ที่ร้อยละ 0.71 ทั้งนี้ ธสน. ปัจจุบันไม่มีสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐ (แผนภาพที่ 4.4 (2)) ในขณะที่ บสย. มียอดคงค้างของภาระค้ำประกันโครงการนโยบายรัฐจำนวนทั้งสิ้น 322,637 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85.16 ของภาระค้ำประกันรวมของ บสย. และมีสัดส่วน NPGs Ratio คิดเป็นร้อยละ 24.24 ของยอดภาระค้ำประกันโครงการนโยบายรัฐทั้งหมด (แผนภาพที่ 4.4 (3))

แผนภาพที่ 4.4 ผลการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

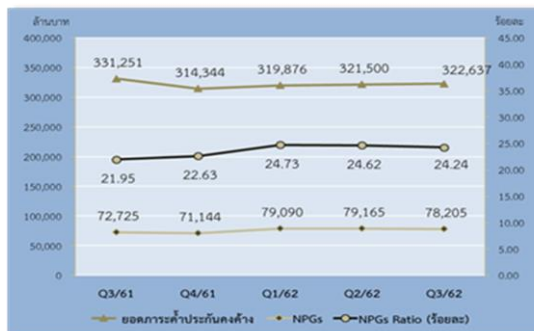
(1) แนวโน้มภาพรวมของสินเชื่อโครงการนโยบายรัฐ



(2) สินเชื่อโครงการนโยบายรัฐราย SFIs ณ Q3/62



(3) ยอดภาระค้ำประกันโครงการนโยบายรัฐ



(4) เปรียบเทียบหนี้เสียของโครงการนโยบายรัฐกับภาพรวม

	โครงการนโยบายรัฐ	ภาพรวม (ร้อยละ)
	NPLs Ratio (ร้อยละ)	
ออมสิน	1.49	2.74
ธ.ก.ส.	1.92	3.59
ธอส.	4.51	4.42
ธอท.	35.80	23.19
ธสน.	-	4.90
ธพว.	6.35	21.19
รวม	2.25	3.93
	NPGs Ratio (ร้อยละ)	
	24.24	15.7
บสย.	24.24	15.7

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2562

จากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐดังกล่าวส่งผลให้ประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของ SFIs ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562 อยู่ที่ 858,085 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.60 ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 (3,000,000 ล้านบาท) (แผนภาพที่ 4.5 (1)) และยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐบาลมีภาระทางการคลังคงค้างที่ต้องชดเชยให้กับ ธ.ก.ส. สูงสุดจำนวนทั้งสิ้น 756,152 ล้านบาท แบ่งเป็นภาระผูกพันจากการค้ำประกันและรับภาระเงินกู้ภายใต้โครงการ

รับจำนำผลิตผลการเกษตร จำนวน 279,821 ล้านบาท และภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐอื่น ๆ จำนวน 476,331 ล้านบาท รองลงมาคือ บสย. และธนาคารออมสิน ที่รัฐบาลมีภาระทางการคลังที่ต้องชดเชย จำนวน 53,695 และ 38,282 ล้านบาท ตามลำดับ โดยภาระทางการคลังคงค้างที่รัฐบาลต้องชดเชยให้กับ บสย. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการ Portfolio Guarantee Scheme ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง (แผนภาพที่ 4.5 (2))

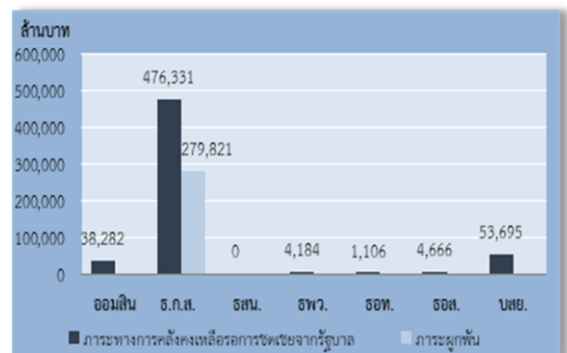
หากพิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับ SFIs พบว่า รัฐบาลจะมีภาระที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการนโยบายรัฐเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี ทั้งในแง่ของเม็ดเงินและสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในปีงบประมาณ 2562 และ 2563 รัฐบาลมีภาระงบประมาณดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 90,910 และ 100,474 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.03 และ 3.14 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามลำดับ โดยเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับ ธ.ก.ส. เป็นส่วนใหญ่ (แผนภาพที่ 4.5 (3)) อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ได้กำหนดให้ภาระทางการคลังคงค้างที่รัฐบาลจะต้องชดเชยให้กับ SFIs จากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐทั้งหมดต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ภาระงบประมาณโดยรวมที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรให้กับ SFIs จากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐในแต่ละปีจะอยู่ในวงจำกัด

แผนภาพที่ 4.5 ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

(1) ภาพรวมภาระทางการคลัง



(2) ภาระทางการคลังราย SFIs ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562



(3) ภาระงบประมาณที่จัดสรรให้ SFIs ในแต่ละปี

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	2559	2560	2561	2562	2563
ธ.ก.ส.	66,835	66,019	72,254	79,595	89,820
ธสน.	67	60	51	2	0
ธพว.	495	180	163	493	1,387
บสย.	1,559	5,960	4,476	4,889	4,074
ออมสิน	1,393	3,111	5,650	5,931	5,045
ธอช.	-	-	-	-	148
ธอท.	29	-	-	-	-
รวม	70,377	75,330	82,594	90,910	100,474
สัดส่วนต่อ งบประมาณรายจ่ายฯ (ร้อยละ)	2.54	2.58	2.71	3.03	3.14

ที่มา: เอกสารงบประมาณ

4.3 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจาก SFIs และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาระผูกพันจากภาค SFIs สามารถสรุปเป็นตาราง Fiscal Risk Matrix ได้ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของภาระ ทางการคลัง	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liability) อาจต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ผูกพัน ที่ชัดเจน (Explicit Liability) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 90,910 ล้านบาท - ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชยในอนาคต (ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562) จำนวน 858,085 ล้านบาท โดยเป็นภาระหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระภายใต้โครงการรับจำนำผลผลิตการเกษตร จำนวน 279,821 ล้านบาท	- หนี้ค้ำประกันของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันแบบไม่รับภาระ จำนวน 56,100 ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาส 3 ปี 2562)
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liability) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏ เป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดัน โดยกลุ่ม ผลประโยชน์		- การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของ SFIs ที่มีฐานะทางการเงิน ซึ่งปัจจุบันมีความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ

ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังภาค SFIs สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ความเสี่ยงจากภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาระบบการเงินของ SFIs จนกระทบต่อภาระงบประมาณในการเพิ่มทุน หรือเข้าไปชำระหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดย SFIs 4 แห่ง กล่าวคือ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. และ ธสน. มีฐานะทางการเงินที่แข็งแกร่งต่อเนื่อง โดยมีความเพียงพอของเงินกองทุนอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะธนาคารออมสินที่มี BIS Ratio เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ ธ.ก.ส. ธอส. และ ธสน. มีสัดส่วนเงินกันสำรองต่อ NPLs อยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงศักยภาพในการรองรับการด้อยคุณภาพของสินเชื่อในอนาคตได้ ในขณะที่ ธอท. และ ธพว. นั้นยังคงมีปัญหาระบบการเงินมาโดยตลอด แต่ปัจจุบันมีกลไกของกองทุน SFIs ที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณในการเพิ่มทุนให้กับ SFIs ทั้งสองแห่งได้ นอกจากนี้ บตท. ซึ่งเป็น SFIs อีกแห่งหนึ่งที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมมาโดยตลอดและรัฐบาลเคยมีภาระในการเพิ่มทุนให้ในอดีต ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการควมรวมเข้ากับ ธอส. โดยคาดว่าจะสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายในปี 2563 นี้

2) การขยายตัวของภาระงบประมาณเพื่อชดเชยการดำเนินโครงการนโยบายรัฐคาดว่าจะอยู่ในขอบเขตจำกัด จากการมีกฎหมายกำหนดเพดานสูงสุดของภาระทางการคลังค้างจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐตามมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่ง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 สัดส่วนดังกล่าวเฉพาะโครงการนโยบายรัฐของ SFIs อยู่ที่ร้อยละ 28.60 (หากรวมกับโครงการอุดหนุนบริการสาธารณะ ยอดคงค้างรวมทั้งหมดจะอยู่ที่ร้อยละ 29.78) ยังคงอยู่ภายใต้สัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ รัฐบาลยังคงมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการนโยบายรัฐให้กับ SFIs อย่างต่อเนื่อง โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) สัดส่วนหนี้เสียของโครงการนโยบายรัฐยังอยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ โดยอยู่ในระดับต่ำกว่าสัดส่วนหนี้เสียของสินเชื่อ SFIs ในภาพรวม สะท้อนถึงการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ที่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม

4) รัฐบาลมีภาระทางคลังในการจัดสรรงบประมาณให้กับ บสย. ในการดำเนินโครงการค้ำประกันนโยบายรัฐอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการอุดหนุนโครงการค้ำประกันสินเชื่อของรัฐบาลดังกล่าวมีส่วนช่วยให้สถาบันการเงินสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการรายย่อยได้มากขึ้น สามารถสร้างกำไรให้กับสถาบันการเงินที่ใช้บริการได้ไม่มากก็น้อย รวมถึงลักษณะธุรกรรมในปัจจุบันแทบจะไม่มีความเสี่ยงกับ บสย. เลย ดังนั้น ในระยะยาวรัฐบาลควรพิจารณาผลักดันให้สถาบันการเงินโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ รวมไปถึง บสย. มีส่วนร่วมในการรับความเสี่ยงเพิ่มเติมเพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณในอนาคตด้วย เช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่ บสย. มีส่วนแบกรับความเสี่ยงเอง รวมไปถึงการให้สถาบันการเงินจ่ายเงินสมทบเข้าเงินกองทุนของ บสย. เป็นต้น

5) ปัจจุบัน ธอท. มีแผนที่จะหาพันธมิตรภาคเอกชนเข้ามาร่วมทุนและลดสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังลง แต่จากระดับเงินกองทุนของ ธอท. ยังอยู่ในระดับติดลบ และ ธอท. ยังอยู่ระหว่างพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงานภายใน การหาพันธมิตรดังกล่าวของ ธอท. จึงคาดว่าจะยังใช้เวลาอีกระยะหนึ่งและเป็นประเด็นที่ต้องติดตามต่อไป ควบคู่ไปกับการติดตามผลการดำเนินงานของ ธพว. หลังได้รับการเพิ่มทุนจากกองทุน SFIs ในไตรมาส 4 ปี 2562 ที่ผ่านมา

บทที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และการดำเนินงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น ปัจจุบัน อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น 7,852³¹ แห่ง ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง 2) เทศบาล จำนวน 2,450 แห่ง 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,324 แห่ง และ 4) อปท. รูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีเป้าหมายให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ อปท. จึงต้องมีการปฏิรูปรายได้ ซึ่งที่ผ่านมา มีการเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ อปท. มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นและสามารถพึ่งพาตนเองได้ รวมทั้งให้ อปท. พิจารณานำเงินสะสมมาใช้สมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินโครงการลงทุนในท้องถิ่นมากขึ้น³²

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของ อปท. ในภาพรวม ดังนั้น ในการรวบรวมข้อมูลรายได้และรายจ่ายของ อปท. สศค. ได้ขอความร่วมมือไปยัง อปท.³³ และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง และกรมที่ดิน เป็นต้น ในการส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องมายัง สศค. เพื่อจัดทำข้อมูลฐานการคลัง อปท. และประกอบการพิจารณาความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท. ในภาพรวม

5.1 ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.1 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเอกสารงบประมาณ

โครงสร้างรายได้ของ อปท. ตามเอกสารงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง³⁴ และรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้³⁵ และ 2) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 27.80 เป็นร้อยละ 28.16 ร้อยละ 29.41 ร้อยละ 29.42 และร้อยละ 29.47 ตามลำดับ ในระหว่างปีงบประมาณ 2558 – 2562 ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเป้าหมายให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

³¹ ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2562

³² คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 เห็นชอบมาตรการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจและสังคมภายในท้องถิ่นตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งสนับสนุนให้ อปท. นำเงินสะสมมาใช้สมทบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินโครงการลงทุนในท้องถิ่น

³³ อปท. ที่ให้ความร่วมมือในการส่งข้อมูลรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 21 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด

³⁴ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ประกอบด้วย 1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2. ภาษีบำรุงท้องที่ 3. ภาษีป้าย 4. ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้ายาสูบ 5. ภาษีบำรุง อบจ./กทม. จากสถานค้าน้ำมัน 6. ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม 7. อากรฆ่าสัตว์ 8. อากรรังนกอีแอ่น 9. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ 10. ทรัพย์สิน 11. สาธารณูปโภคและการพาณิชย์ 12. เบ็ดเตล็ด

³⁵ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้คือ รายได้ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นแต่ท้องถิ่นมอบให้รัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บให้แทน ประกอบด้วย 1. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน 2. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายท้องถิ่น (1 ใน 9) 3. ภาษีธุรกิจเฉพาะ 4. ภาษีสุรา 5. ภาษีสรรพสามิต 6. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ คือ รายได้ของรัฐบาลแต่มีการมอบบางส่วนที่จัดเก็บได้ให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วย 1. ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ 2. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ร้อยละ 5 (อบจ.) 3. ค่าภาคหลวงไม้ 4. ค่าภาคหลวงแร่ 5. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม 6. รายได้จากกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของ อบท. จำแนกตามประเภทรายได้ พบว่า รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้คิดเป็นร้อยละ 63.39 และร้อยละ 63.26 ของรายได้รวมของ อบท. ในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณารายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ อบท. พบว่า เพิ่มขึ้นจากจำนวน 263,922 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 เป็นจำนวน 276,130 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 หรือคิดเป็นร้อยละ 36.61 และร้อยละ 36.74 ของรายได้รวมของ อบท. ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ในปีงบประมาณ 2558 – 2562 (ตารางที่ 5.1) พบว่า ในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน และจัดสรรเงินอุดหนุนลดลงในปีงบประมาณ 2560 อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 6.71 และร้อยละ 4.63 ตามลำดับ

ทั้งนี้ โครงสร้างรายได้ของ อบท. ตามเอกสารงบประมาณในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 ในส่วนของรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ได้รวมประมาณการรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว โดย สศค. ได้ประมาณการว่า ในปีงบประมาณ 2563 และ 2564 รัฐบาลจะสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีดังกล่าวเป็นจำนวน 38,243 และจำนวน 38,728 ล้านบาท³⁶ คิดเป็นร้อยละ 4.75 และร้อยละ 4.73 ของรายได้รวมของ อบท. ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อบท. อาจมีความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นไปตามประมาณการรายได้ดังกล่าว

ปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. แล้ว ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อบท. เพื่อให้ อบท. มีรายได้เป็นของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อบท.

ตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562 ตามเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2558	2559	2560	2561	2562
1. รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	388,680	397,940	441,800	456,900	475,350
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	60.14	60.64	64.11	63.39	63.26
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	5.30	2.38	11.02	3.42	4.04
2. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	257,664	258,299	246,092	263,922	276,130
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	39.86	39.36	35.77	36.61	36.74
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	1.64	0.25	(4.73)	6.71	4.63
3. รายได้รวมของ อบท. (3.)=(1.)+(2.)	646,344	656,239	687,892	720,822	751,480
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	3.81	1.53	4.82	4.60	4.25
4. รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,325,000	2,330,000	2,343,000	2,450,000	2,550,000
5. สัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล (ร้อยละ) (5.) = (3.)/(4.)	27.80	28.16	29.41	29.42	29.47

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2562

³⁶ ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2562

5.1.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามแหล่งที่มา

โครงสร้างรายได้ของ อบต. จำแนกตามแหล่งที่มา แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และ 4) รายได้จากเงินอุดหนุน โดยพบว่า รายได้รวมของ อบต. เพิ่มขึ้นจากจำนวน 636,573 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 เป็นจำนวน 671,427 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 โดยรายได้ของ อบต. ส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณ และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ คิดเป็นร้อยละ 41.08 และร้อยละ 29.04 ของรายได้รวมของ อบต. ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 9.93 (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 โครงสร้างรายได้ของ อบต. จำแนกตามแหล่งที่มา ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2558	2559	2560	2561	2562
1. รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง	56,701	58,115	62,034	63,623	66,689
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	9.59	9.95	10.29	9.99	9.93
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	8.00	2.49	6.74	2.56	4.82
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	159,097	159,833	177,518	197,474	194,949
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	26.91	27.37	29.43	31.02	29.04
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	9.90	0.46	11.06	11.24	(1.28)
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	115,723	119,172	124,816	130,189	133,985
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	19.57	20.41	20.70	20.45	19.96
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	1.30	2.98	4.74	4.30	2.92
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	259,788	246,746	238,744	245,287	275,804
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	43.93	42.26	39.59	38.53	41.08
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	15.90	(5.02)	(3.24)	2.74	12.44
5. รายได้รวมของ อบต. (5.) = (1.)+(2.)+(3.)+(4.)	591,309	583,866	603,112	636,573	671,427
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	10.4%	(1.26)	3.30	5.55	5.48

ที่มา: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2563

โครงสร้างรายได้ของ อบต. ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงภาระทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจาก อบต. ยังคงพึ่งพารายได้จากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก โดยรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่ อบต. พบว่า มีสัดส่วนต่อรายได้รวมค่อนข้างสูง (ค่าเฉลี่ยรวมของรายได้ทั้งสองประเภทระหว่างปีงบประมาณ 2558 – 2562 อยู่ที่ร้อยละ 48.97) ในขณะที่รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยประมาณร้อยละ 9.95 แสดงให้เห็นว่า อบต. ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยหารัฐบาลจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ อาจส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารงานของ อบต. ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง การบริหารจัดการทรัพย์สิน การขยายฐานภาษี และเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อบต. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

5.1.3 โครงสร้างรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายจ่ายส่วนใหญ่ของ อบท. เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ซึ่งกำหนดให้ อบท. มีอำนาจในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามกรอบอำนาจหน้าที่และแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยโครงสร้างรายจ่ายของ อบท. ประกอบด้วย 1) รายจ่ายงบกลาง เช่น ค่าชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย เป็นต้น 2) รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนและค่าจ้าง เป็นต้น 3) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น 4) รายจ่ายพิเศษ เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นต้น และ 5) รายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือในปี เช่น ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น โดยในปีงบประมาณ 2562 อบท. มีรายจ่ายทั้งสิ้น 627,523 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 56,726 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.94 โดยรายการที่เพิ่มขึ้นมากที่สุด ได้แก่ รายการประจำ และรายจ่ายงบกลางจำนวน 37,875 และจำนวน 12,638 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.98 และร้อยละ 10.63 ตามลำดับ (ตารางที่ 5.3) ดังนั้น การวางแผนด้านรายจ่ายของ อบท. จะต้องดำเนินการโดยรอบคอบ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงจากปัจจัยความไม่แน่นอนด้านรายได้ของ อบท. ประกอบการวางแผนด้วย

ตารางที่ 5.3 โครงสร้างรายจ่ายของ อบท. ปีงบประมาณ 2561 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	2561	2562
1. รายจ่ายงบกลาง	118,897	131,535
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	20.83	20.96
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	14.93	10.63
2. รายจ่ายประจำ	291,851	329,726
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	51.13	52.54
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(1.27)	12.98
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	58,650	60,528
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	10.28	9.65
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	95.77	3.20
4. รายจ่ายพิเศษ	55,164	57,903
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	9.66	9.23
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(3.76)	4.97
5. รายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือในปี	46,236	47,831
- สัดส่วนต่อรายได้รวม (ร้อยละ)	8.10	7.62
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(9.20)	(3.45)
6. รายจ่ายรวมของ อบท.	570,797	627,523
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	0.40	9.94

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2563

5.1.4 ฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 – 2562 พบว่า อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 โดยปีงบประมาณ 2562 อบท. มีรายได้ทั้งสิ้น 671,427 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนจำนวน 34,854 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.48 เป็นผลมาจากรายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้

ที่รัฐบาลแบ่งให้เพิ่มขึ้นจำนวน 30,517 ล้านบาท และจำนวน 3,796 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.44 และร้อยละ 2.92 ตามลำดับ และปีงบประมาณ 2562 มีรายจ่ายจำนวน 627,523 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีก่อน จำนวน 43,904 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.94 โดยเป็นการเพิ่มขึ้นจากรายจ่ายประจำ และรายจ่ายงบกลาง จำนวน 37,875 ล้านบาท และจำนวน 12,638 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.98 และร้อยละ 10.63 ตามลำดับ ส่งผลให้ดุลการคลังของ อปท. เกินดุลจำนวน 43,904 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 33.25 (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2560	2561	2562
1. รายได้รวมของ อปท.	603,112	636,573	671,427
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	3.30	5.55	5.48
2. ประมาณการรายจ่ายรวมของ อปท.	568,517	570,797	627,523
- การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	(3.20)	0.40	9.94
3. ประมาณการดุลการคลังรวมของ อปท.	34,595	65,776	43,904
- การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	130.17	90.13	(33.25)

หมายเหตุ: รายได้รวมของ อปท. เป็นข้อมูลรายได้จริง มาจากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำหรับรายจ่ายรวมของ อปท. เป็นข้อมูลประมาณการรายจ่ายรวมของ อปท. มาจากข้อมูลฐานะการคลังของ อปท. จัดทำโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เมื่อพิจารณาภาพรวมในส่วนของเงินอุดหนุนรวมของ อปท. พบว่า มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2558 – 2562 ยกเว้นในปีงบประมาณ 2560 ทั้งนี้ เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ที่ อปท. ได้รับคือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 119,296 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 151,438 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจำนวน 65,474 ล้านบาท อาหารกลางวันจำนวน 22,628 ล้านบาท การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการจำนวน 18,196 ล้านบาท (ตารางที่ 5.5)

ตารางที่ 5.5 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561	2562
1. เงินอุดหนุนรวม (2.+3.)	257,664	258,299	246,092	263,922	276,130
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	1.64	0.25	(4.73)	7.25	4.63
2. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคม	119,296	135,118	140,049	142,433	151,438
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	2.12	13.26	3.65	1.70	6.32
3. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงานอื่น ๆ	138,368	123,181	106,043	121,489	124,692
- การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	1.24	(10.98)	(13.91)	14.57	2.64

ที่มา: การจัดสรรรายได้เงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562 สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

อย่างไรก็ตาม การเกินดุลการคลังของ อปท. แม้ว่าจะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของ อปท. แต่รายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบงบประมาณขาดดุล และอาจจะต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นโดยที่

รัฐบาลบริหารการคลังภาครัฐโดยไม่ทราบถึงฐานะการคลังที่แท้จริงของ อบท. และขาดรายละเอียดของข้อมูล รายจ่าย หนี้สิน และเงินสะสมของ อบท. ที่ชัดเจน ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าว อาจจะเป็น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังให้แก่รัฐบาลในท้ายที่สุด

5.2 ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มาตรา 67 กำหนดว่า การก่อหนี้ของ อบท. ให้เป็นไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง อบท. ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตรให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ การกู้เงินของ อบท. ที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศหรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนการกู้เงินและการบริหารหนี้เงินกู้ และการรายงานการกู้เงินและสถานะหนี้เงินกู้คงค้างของหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติในมาตรา 60 แห่ง พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อบท. ต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การกู้เงินของ อบท. ต้องกระทำโดยความรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความยั่งยืนทางการคลัง รวมถึงมีการติดตามประเมินผลการรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ และการเปิดเผยต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ อบท. สามารถกู้เงินได้เพื่อดำเนินการเฉพาะ 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การดำเนินโครงการลงทุน ซึ่งการกู้ยืมนั้นไม่ก่อให้เกิดภาระชำระหนี้เกินกว่าร้อยละ 10 ต่อรายได้เฉลี่ย³⁷ 2) การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่เป็นการประหยัลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนหรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินต้นที่ค้างชำระ และ 3) ทุนหมุนเวียนในการดำเนินกิจการสถานธนาณบาล ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้ การกู้เงินของ อบท. ไม่มีผลผูกพันให้ผู้กู้มีสิทธิบังคับชำระหนี้จากรัฐบาล และห้ามมิให้มีข้อกำหนดในสัญญาหรือพันธบัตรในเรื่องการผิดนัดชำระหนี้ของ อบท. ที่ให้ถือว่ารัฐบาลผิดนัดชำระหนี้

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยา³⁸ จากสถาบันการเงินเพื่อดำเนินโครงการลงทุน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณบาล อย่างไรก็ตาม สำหรับ อบต. ยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้สามารถก่อหนี้ได้ นอกจากนี้ การกู้เงินของ อบจ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การกู้เงินของเทศบาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการกู้เงินของเมืองพัทยาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งการขอกู้เงินของ อบท. ดังกล่าวข้างต้นต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อน (ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับการกู้เงินของจังหวัด)³⁹ โดยโครงการที่จะได้รับการพิจารณาจะต้อง

³⁷ โดยรายได้เฉลี่ยคำนวณจากประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณท้องถิ่นในปีที่กู้เงิน และรายได้ย้อนหลัง 2 ปี ทั้งนี้ หาก อบท. มีภาระชำระหนี้เกินกว่าอัตราร้อยละที่กล่าวมา อบท. จะกู้เงินได้ ก็ต่อเมื่อ อบท. มีความสามารถในการชำระหนี้โดยไม่กระทบต่อรายจ่ายประจำ

³⁸ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยา ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.3/ว0288 ลงวันที่ 16 มกราคม 2562

³⁹ กรณีการขอกู้เงินภายใต้กรอบวงเงินไม่เกินจำนวน 50 ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยา สามารถดำเนินการกู้เงินได้

เป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของ อบท. มีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ การอนุมัติการขอกู้เงินต้องพิจารณาถึงความสามารถทางด้านการคลังของ อบท. เช่น ข้อมูลรายได้เฉลี่ยในปีที่กู้เงินและรายได้จริงย้อนหลัง 2 ปี ข้อมูลรายรับและรายจ่ายที่คาดการณ์ในอนาคตไม่น้อยกว่า 3 ปี ยอดหนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้เงินกู้ที่จะก่อขึ้นใหม่รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 10 ต่อรายได้เฉลี่ย ระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน 10 ปี และ อบท. ที่จะขอกู้เงินควรมีเงินทุนสำรองเงินสะสมที่เหมาะสมเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินและจำเป็นที่เป็นกรณีเกิดเหตุสาธารณภัย หรือการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับกรุงเทพมหานครที่เป็น อบท. ในรูปแบบพิเศษ สามารถกู้เงินจากในประเทศ ต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลยอดคงค้างเงินกู้ยืมย้อนหลังในช่วง 5 ปี พบว่า มีจำนวนลดลงจากจำนวน 160 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2558 เป็นจำนวน 80 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 และในปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่มี ยอดคงค้างเงินกู้จากต่างประเทศ ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 กรุงเทพมหานครมียอดคงค้างเงินกู้ในประเทศ ซึ่งเป็นเงินให้กู้ต่อจากกระทรวงการคลังจำนวน 19,139 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น การกู้ต่อจากกระทรวงการคลังจำนวน 15,019 ล้านบาท และสัญญาชำระคืนเงินยืมจำนวน 4,120 ล้านบาท เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวช่วงแบริ่ง - สมุทรปราการ

สำหรับการพิจารณาข้อมูลยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. แบ่งตามแหล่งเงินกู้ยืม พบว่า ที่ผ่านมามาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 - 2561 อบท. มีการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่จากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์พบว่า มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. สูงสุด ได้แก่ เงินให้กู้ต่อจากกระทรวงการคลังจำนวน 19,139 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ ก.ส.ท. จำนวน 10,387 ล้านบาท สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 8,144 ล้านบาท ธนาคารพาณิชย์จำนวน 4,700 ล้านบาท และเงินทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) จำนวน 2,234 ล้านบาท (ตารางที่ 5.6)

ตารางที่ 5.6 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้าง				
	2558	2559	2560	2561	2562
1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ¹	10,644	10,017	9,519	8,736	8,144
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(14.83)	(5.89)	(4.97)	(8.23)	(6.78)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	30.72	30.16	30.29	29.85	17.73
2. ธนาคารพาณิชย์ (ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน))	9,426	8,323	7,585	6,310	4,700
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(10.64)	(11.70)	(8.87)	(16.81)	(25.52)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	27.20	25.06	24.14	21.56	10.23
3. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)	11,199	11,516	11,364	10,831	10,387
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	3.78	2.83	(1.32)	(4.69)	(4.10)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	32.32	34.68	36.17	37.01	22.62

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้าง				
	2558	2559	2560	2561	2562
4. เงินทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.)	1,765	2,347	2,350	2,332	2,234
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	11.68	32.97	0.13	(0.77)	(4.20)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	5.09	7.07	7.48	7.97	4.86
5. เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.)	1,166	685	391	852	1,135
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(26.10)	(41.25)	(42.92)	117.90	33.22
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	3.36	2.06	1.24	2.91	2.47
6. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)	291	240	213	202	187
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(14.97)	(17.53)	(11.25)	(5.16)	(7.43)
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	0.84	0.72	0.68	0.69	0.41
7. ต่างประเทศ²	160	80	0	0	0
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(33.49)	(50.00)	n/a	n/a	n/a
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	0.46	0.24	n/a	n/a	n/a
8. เงินให้กู้ต่อจากกระทรวงการคลัง	0	0	0	0	19,139
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
- สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (ร้อยละ)	n/a	n/a	n/a	n/a	41.67
รวม	34,651	33,208	31,422	29,263	45,927
- เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (ร้อยละ)	(7.79)	(4.16)	(5.38)	(6.86)	56.93
- สัดส่วนรวม (ร้อยละ)	100	100	100	100	100

หมายเหตุ: ¹แหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

²ยอดคงค้างเงินกู้จากต่างประเทศเป็นของกรุงเทพมหานครเท่านั้น

ที่มา: ข้อมูลเบื้องต้นการปกครองส่วนท้องถิ่น จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง (ข้อมูล ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2562)

นอกจากนี้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ มาตรา 76 กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบภายใน 60 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่ง อปท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานสถานะหนี้ให้กระทรวงการคลังด้วย โดยการรายงานสถานะหนี้ดังกล่าวจะทำให้เห็นความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท. ได้ชัดเจนและถูกต้องมากขึ้น ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 หนี้เงินกู้คงค้างของ อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น 45,927 ล้านบาท จำแนกตามประเภทของ อปท. ได้แก่ 1) หนี้เงินกู้คงค้างของ อบจ. มีจำนวน 5,667 ล้านบาท 2) หนี้เงินกู้คงค้างของเทศบาลมีจำนวน 21,121 ล้านบาท และ 3) หนี้เงินกู้คงค้างของกรุงเทพมหานครมีจำนวน 19,139 ล้านบาท

จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อปท. ที่มีความเข้มงวดรัดกุม ทำให้ อปท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็น อปท. ที่มีฐานะการเงินมั่นคงเพียงพอ ส่งผลให้ความเสี่ยงที่ อปท. จะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้อยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความเสี่ยงในประเด็นประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วแต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง อปท. ยังคงมีรายจ่ายชำระหนี้ และบำรุงรักษา และความเสี่ยงจากข้อจำกัดด้านข้อมูลการคลังท้องถิ่น เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มี พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่ง อปท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดส่งข้อมูลการก่อหนี้ให้แก่กระทรวงการคลังตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้ข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. มีความครบถ้วนและถูกต้องมากขึ้น และเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากการก่อหนี้ของ อปท. ต่อไป

5.3 เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินสะสมของ อบท. หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งการจัดสรรเงินดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ทุนสำรองเงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 15 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี⁴⁰ และ 2) เงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 85 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2557 ได้กำหนดให้ อบจ. นำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 15 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้เทศบาลนำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 15 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี) เพื่อเป็นการส่งเสริมการออม และช่วยเหลือ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยาให้มีโอกาสกู้เงินไปทะนุบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ในขณะที่ อบต. ไม่มีการนำส่งเงินสะสมเข้ากองทุนใด ๆ เนื่องจากไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้ อบต. ต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุน (ตารางที่ 5.7) อย่างไรก็ตาม เงินสะสมส่วนที่เหลือของ อบท. หลังจากหักเงินนำส่งเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการ อบจ. หรือเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลแล้วอาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้ เช่น การยืมเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลาถก่อนหาก อบท. จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานในช่วง 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ หรือได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลล่าช้า และ อบท. สามารถจ่ายขาดเงินสะสมได้ หากเป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ตารางที่ 5.7 สัดส่วนเงินสะสมของ อบท.

เงินสะสม	สัดส่วนเงินสะสม
ทุนสำรองเงินสะสม	ร้อยละ 15 ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินสะสม	ร้อยละ 85 ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	ร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี
อบต. ไม่ต้องส่งเงินสะสม	—

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

⁴⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2561 เป็นต้นไป ได้มีการแก้ไขอัตราการกันยอดเงินทุนสำรองเงินสะสมประจำปี โดยยกเลิกอัตราเดิมที่กำหนดให้ อบท. ต้องกันยอดเงินทุนสำรองเงินสะสมประจำปีให้อัตราร้อยละ 25 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี และกำหนดอัตราใหม่โดยให้ อบท. ต้องกันยอดเงินทุนสำรองเงินสะสมประจำปีให้อัตราร้อยละ 15 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 5.8 เงินสะสมของ อบท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2562

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท อบท.	เงินสะสม	ภาระผูกพัน ¹	เงินสะสมที่หักภาระผูกพัน	เงินสะสมที่สามารถใช้ได้ ²
1. อบจ.	43,133	25,742	17,391	7,457
2. เทศบาล	141,916	56,123	85,793	46,295
3. อบต.	90,855	22,224	68,631	27,689
รวม	275,904	104,089	171,815	81,441

หมายเหตุ: ¹ภาระผูกพัน หมายถึง หักในโรงพิมพ์ เงินฝากเงินลงทุนส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินฝากเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเงินลงทุนส่งเสริมอาชีพ ลูกหนี้ค้าภาษี ลูกหนี้รายได้อื่น ๆ เงินกู้ รายการที่ก่อหนี้ผูกพันไว้ยังไม่ได้เบิกจ่าย และรายการที่สภาอนุมัติให้จ่ายเงินสะสมแล้วแต่ยังไม่ได้ก่อหนี้ผูกพัน

²เงินสะสมที่สามารถใช้ได้คือ เงินสะสมที่หักภาระผูกพัน และสำรองจ่ายงบบุคลากร 3 เดือน สำรองร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562

ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 อบท. มีเงินสะสมที่สามารถใช้ได้จำนวน 81,441 ล้านบาท แบ่งเป็นเงินสะสมของ อบจ. จำนวน 7,457 ล้านบาท เงินสะสมของเทศบาลจำนวน 46,295 ล้านบาท และเงินสะสมของ อบต. จำนวน 27,689 ล้านบาท (ตารางที่ 5.8) ทั้งนี้ เงินสะสมของ อบท. หากมีน้อยเกินไป อาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อบท. มากเกินไป อบท. สามารถนำเงินสะสมดังกล่าวมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว การที่ อบท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นด้วยตัวเอง ย่อมเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ด้วย

5.4 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาระผูกพันจาก อบท. สามารถสรุปเป็นตาราง Fiscal Risk Matrix ได้ ดังนี้

ตารางที่ 5.9 Fiscal Risk Matrix ของ อบท.

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) อาจจะต้องชำระ หากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liabilities) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลง	- รายได้ที่ รัฐบาลแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 133,985 ล้านบาท - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ 2562 จำนวน 275,804 ล้านบาท	
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์		- ภาระหนี้ของ อบท. ในกรณีที่ อบท. ไม่มี ความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ เช่น เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น รัฐบาลอาจต้องชำระหนี้แทน อบท. ในกรณีดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว การดำเนินงานของ อปท. ยังคงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก ทั้งจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ รวมไปถึงเงินอุดหนุนจากงบประมาณ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังแบบภาระผูกพันโดยตรง ในขณะที่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อปท. ในปัจจุบันมีความเข้มงวดรัดกุม ส่งผลให้ความเสี่ยงด้านการชำระหนี้ของ อปท. อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังแบบภาระผูกพันโดยตรงจากการดำเนินงานของ อปท. สรุปได้ ดังนี้

1) การผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อปท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรมีการเผยแพร่ฐานข้อมูลดังกล่าวให้กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ของ อปท. เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนนโยบายการคลังในภาพรวม และเพื่อสนับสนุนให้ อปท. มีการบริหารทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับศักยภาพทางการคลังของ อปท. มากขึ้น

2) สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางการคลังของ อปท. ควรสนับสนุน ดังนี้

(1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรผลักดันและพัฒนาให้ อปท. ทั้งหมดต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินการคลังในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ โดยต้องพัฒนาปรับปรุงระบบ e-LAAS ให้ใช้งานได้สะดวก ไม่ซ้ำซ้อน และลดระยะเวลาในการทำงานของ อปท. ทั้งนี้ ควรเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญทางการคลังของ อปท. ในระบบ e-LAAS ให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลนโยบายของ อปท. ทราบด้วย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาจจะดำเนินการในรูปแบบที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลล่าสุดที่ได้รับจาก อปท. ในเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลของ อปท. ระหว่างระบบ e-LAAS กับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบ GFMS ของกรมบัญชีกลางรูปแบบใหม่ (New GFMS) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน และเป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(2) ควรส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นซึ่งมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. จัดส่งข้อมูลหรืออำนวยความสะดวกในเรื่องข้อมูลให้แก่ อปท. เพื่อให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ อาจจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ อย่างไรก็ตาม การจัดส่งข้อมูลจากหน่วยงานอื่นให้แก่ อปท. ต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

(3) ควรให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมที่ดินให้การสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ อปท. เช่น ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน เป็นต้น เพื่อสนับสนุนให้ อปท. สามารถจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของ อปท. ในระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้ อปท. มีฐานข้อมูลบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อนำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของ อปท.

3) อปท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เช่น การขยายฐานภาษี การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อปท. ให้เหมาะสม การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะเรื่องข้อกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ซึ่งปัจจุบันภาครัฐ ได้แก่ ก.ก.ถ. ได้ยกย่องพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ประมวลเรื่อง

รายได้ของ อบท. เพื่อส่งเสริมกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังด้านการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ อบท. มีความสอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลกับ อบท. และระหว่าง อบท. ในแต่ละประเภท ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านรายได้ของ อบท. มากยิ่งขึ้น

4) ควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบท. สอดคล้องกับภารกิจการจัดบริการสาธารณะของ อบท. โดยรายได้ต่อประชากรของแต่ละ อบท. และ อบท. ประเภทเดียวกันไม่ควรมีความแตกต่างกันมากจนเกินไป ควรมีการจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะผกผัน คือ ควรจัดสรรเงินอุดหนุน (ต่อหัว) ให้แก่ อบท. ที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ได้ต่ำในจำนวนที่สูงกว่า อบท. ที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ได้สูง⁴¹

5) ปัจจุบันมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ซึ่ง อบท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง เป็นต้น ต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก โดยให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และการจัดทำรายงานทางการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในอนาคต หาก อบท. ทุกแห่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน จะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลของ อบท. ที่ถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจของ อบท. ได้ ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความยั่งยืนให้แก่ อบท. ต่อไป

⁴¹ ที่มา: รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ฉบับที่ 4 มกราคม 2562

บทที่ 6 ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากหน่วยงานในภาคการเงิน จะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน 5 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กองทุน FIDF 2) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.) 3) ระบบธนาคารพาณิชย์ 4) ธปท. และ 5) ระบบธุรกิจประกันภัย มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

6.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุน FIDF)

กองทุน FIDF จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินปี 2540 ทำให้สถาบันการเงินถูกปิดกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้กองทุน FIDF ไม่สามารถรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับภาระในการชดเชยความเสียหายแทนด้วยการออกพันธบัตรกู้เงินในวงเงิน 1,392,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2541 ถึงปี 2545 ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมาก

ในการแก้ไขปัญหาหนี้กองทุน FIDF รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555⁴² ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน⁴³ ต้องนำส่งเงินให้กับ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน⁴⁴ เพื่อให้ ธปท. นำเงินดังกล่าวมาชำระคืนต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF⁴⁵ แทนการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา

จากวงเงินกู้ตามกฎหมาย 1,392,000 ล้านบาท กองทุน FIDF ได้มีการกู้เงินเพื่อนำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงิน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,305,327 ล้านบาท และได้มีการชำระคืนต้นเงินกู้แล้วจำนวน 502,311 ล้านบาท ส่งผลให้ ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 เหลือยอดหนี้คงค้างจำนวน 803,016 ล้านบาท (ตารางที่ 6.1)

⁴² ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2555

⁴³ ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

⁴⁴ ยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

⁴⁵ การชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF เป็นการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF 1 และ FIDF 3

ตารางที่ 6.1 ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุน FIDF
ณ วันที่ 30 กันยายน 2562

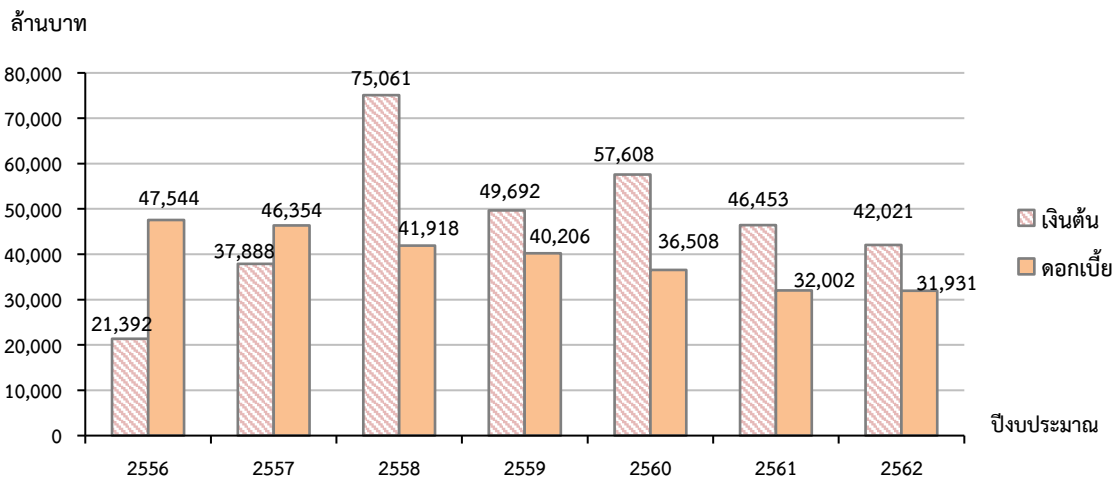
หน่วย: ล้านบาท

รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF 1	500,000	500,000	186,282	313,718
FIDF 2	112,000	112,000	112,000	0
FIDF 3	780,000	693,327	204,029	489,298
รวม	1,392,000	1,305,327	502,311	803,016

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือน ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของปีงบประมาณ 2562 พบว่า มีการจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 42,021 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ 31,931 ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา กองทุน FIDF จ่ายชำระต้นเงินรวมจำนวนทั้งสิ้น 330,115 ล้านบาท⁴⁶ และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้รวมทั้งสิ้น 276,463 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.1)

แผนภาพที่ 6.1 การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ ธปท.



ทั้งนี้ จากการประมาณการของ ธปท. พบว่า หากเงินรับเพื่อชำระหนี้จากแหล่งต่าง ๆ อาทิ สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุน FIDF และเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน เป็นไปตามประมาณการ โดยมีข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวของฐานการคำนวณเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน ที่ร้อยละ 4 ต่อปี จะส่งผลให้การชำระหนี้ FIDF1 และ FIDF3 เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2574

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากการชำระคืนดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF แล้ว แต่ในกรณีที่กองทุน FIDF ไม่สามารถจ่ายหนี้ของพันธบัตร FIDF ได้ ภาระหนี้ดังกล่าว ยังคงถือเป็นภาระทางการคลังที่ผูกพันอย่างชัดเจน (Explicit contingent liabilities) ของรัฐบาล

⁴⁶ นับการชำระคืนจากทุกแหล่งเงิน โดยในปี 2559 และปี 2560 มีการชำระคืนโดยรวมแหล่งเงินอื่น ๆ จำนวน 14,300 ล้านบาท

- ชำระคืนจากแหล่งเงินอื่นในปี 2559 จำนวน 1,300 ล้านบาท

- ชำระคืนจากแหล่งเงินอื่นในปี 2560 จำนวน 13,000 ล้านบาท

6.2 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินของกองทุน FIDF ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ได้สร้างภาระทางการคลัง และทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น โดยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังกล่าว เป็นปัญหา Moral hazard เนื่องจากทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่เสี่ยงแต่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระทางการคลังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง สคฟ. ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

สำหรับการจัดตั้ง สคฟ. รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิมจำนวนทั้งสิ้น 242 ล้านบาท และจัดสรรค่าใช้จ่ายในการเตรียมการจำนวนทั้งสิ้น 97.70 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ สคฟ. ในรูปของภาระทางการคลังโดยนัย ในกรณีที่มีสถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และ สคฟ. มีเงินกองทุนไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม หากเงินกองทุนมีจำนวนที่มากเพียงพอรัฐบาลย่อมไม่มีความเสี่ยงทางการคลังที่จะต้องรับภาระแทน สคฟ.

ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2562 ถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2563 สคฟ. มีการปรับวงเงินคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากทุกรายจากจำนวนไม่เกิน 10 ล้านบาท เป็นไม่เกิน 5 ล้านบาท โดยจำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองจำนวนไม่เกิน 5 ล้านบาท ตามข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2562 มีจำนวนทั้งสิ้น 4,612,369 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 34.93 ของจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝากทั้งหมด และครอบคลุมร้อยละ 99.64 ของจำนวนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน (ตารางที่ 6.2) ซึ่งวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2559 (ตารางที่ 6.3)

**ตารางที่ 6.2 จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน
และจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝากในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2562**

วงเงินคุ้มครอง	จำนวนรายที่ได้รับการคุ้มครองเต็มจำนวน		จำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝาก	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
กรณีไม่เกิน 1 ล้านบาท	75,251,213	98.16	2,378,494	18.01
กรณีไม่เกิน 5 ล้านบาท	76,391,072	99.64	4,612,369	34.93
กรณีคุ้มครองเต็มจำนวน	76,657,935	100.00	13,206,293	100.00

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2562

ตารางที่ 6.3 ระยะเวลาและวงเงินการคุ้มครองเงินฝาก

ระยะเวลา	กำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝาก
ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2561 ถึง 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 พฤษภาคม 2562

ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2562 เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก มีจำนวน 125,996⁴⁷ ล้านบาท โดย สคฟ. ลงทุนทั้งหมดในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม มูลค่าเงินกองทุนยังคงต่ำกว่าเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครอง โดยจำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินขนาดกลาง⁴⁸ 1 แห่ง มีปัญหาเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงของความเพียงพอของเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนเงินนำส่งของสถาบันการเงิน จะพบว่า การขยายตัวของเงินกองทุนมีอัตราที่ลดลงมาก เนื่องจากในการแก้ปัญหาหนี้ค้างของกองทุน FIDF ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง กู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ได้กำหนดให้สถาบันการเงิน รับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน และกำหนดให้ลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ 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. โดยขณะนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างการรอพิจารณาการยืนยันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับบังคับใช้ จะทำให้เงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝากลดลงประมาณ 120 ล้านบาทต่อปี และส่งผลให้เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์

ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของทั้งระบบสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินขนาดกลางหรือขนาดใหญ่⁴⁹ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลจะมีภาระทางการคลังโดยนัยในการชดเชยความเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินในประเทศซึ่งในปัจจุบันยังคงมีความแข็งแกร่งอยู่

6.3 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธนาคารพาณิชย์

การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินความเสี่ยง เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพและเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบสถาบันการเงิน โดยระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ซึ่งได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

⁴⁷ ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

⁴⁸ สถาบันการเงินขนาดกลาง คือ สถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ 3 แต่ไม่ถึงร้อยละ 10 ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)

⁴⁹ 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 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่สามารถรองรับความเสี่ยงในภาวะวิกฤตได้ และส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีแหล่งเงินที่มีความมั่นคงสอดคล้องกับความต้องการในการใช้เงินสำหรับการดำเนินธุรกิจ และใช้หลักมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS 32 IAS 39 และ IFRS 7 เป็นเกณฑ์มาตรฐานการบันทึกบัญชีและการวัดมูลค่าตราสารการเงิน รวมทั้งตราสารอนุพันธ์และเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง โดยให้แสดงรายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงินเพื่อสร้างความโปร่งใสและยั่งยืนให้กับระบบสถาบันการเงินไทย เป็นต้น

การประเมินความเข้มแข็งของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จะพิจารณาจากอัตราส่วนทางการเงินด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง ได้แก่

- (1) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)⁵⁰
- (2) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)⁵¹
- (3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)⁵²
- (4) อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)⁵³
- (5) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)⁵⁴
- (6) อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (NIM)⁵⁵

⁵⁰ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อที่ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือนขึ้นไป นับตั้งแต่วันครบกำหนดสัญญา/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท *100 สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อมีแนวโน้มด้อยลง

⁵¹ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = Gross NPLs หักเงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กันไว้สำหรับ NPLs/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท *100 สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อมีแนวโน้มด้อยลง โดย NPLs ที่สถาบันการเงินได้มีการกันสำรองแล้วย่อมถือว่าสถาบันได้รับรู้ความเสียหายในส่วนนี้ไปแล้ว จึงไม่มีความเสี่ยงต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินอีก

⁵² อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) = เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง *100 เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงพอของเงินกองทุน โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5

⁵³ อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) = เงินให้สินเชื่อ/เงินรับฝาก *100 หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

⁵⁴ อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย *100 โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้นิติวิธีอย่างมีประสิทธิภาพ หากอัตราผลตอบแทนต่ำ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้จากสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ

⁵⁵ อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) = รายได้ดอกเบี้ยรับ-ดอกเบี้ยจ่ายทั้งหมด/สินทรัพย์ที่สร้างรายได้ดอกเบี้ย *100 โดยหาก NIM อยู่ในระดับสูง แสดงถึงความสามารถในการทำกำไรอยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อในปริมาณมากซึ่งควรตรวจสอบว่าปริมาณสินเชื่อดังกล่าวจัดขึ้นสินเชื่อในระดับใด

ตารางที่ 6.4 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ¹ ปี 2558 – 2562

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	2558	2559	2560	2561	2562
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	2.55	2.83	2.91	2.94	2.98
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	1.21	1.32	1.38	1.40	1.52
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	17.43	18.04	18.20	18.33	19.61
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ²	97.56	96.86	96.31	98.27	96.25
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	1.13	1.13	1.04	1.11	1.39
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย (NIM)	2.69	2.76	2.76	2.73	2.73

หมายเหตุ: ¹ ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ 14 แห่ง ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 1 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ 3 แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ 12 แห่ง

² ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2563

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2558 ถึงปี 2562 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 2562⁵⁶ ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มี ความจำเป็นต้องจัดหาเงินเพิ่มทุนให้ในอนาคตอันใกล้ สำหรับความสามารถจากการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ พบว่า NIM มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจาก ROA พบว่า มีแนวโน้มทรงตัวเฉลี่ยที่ร้อยละ 1.10 เมื่อพิจารณาอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) พบว่า มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาโดยตลอด ซึ่งบ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อต่อไปในอนาคต

สำหรับข้อมูลอัตราส่วนต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ณ ปี 2562 พบว่า Gross NPLs และ Net NPLs อยู่ที่ร้อยละ 2.98 และร้อยละ 1.52 ตามลำดับ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันปีก่อน ในส่วนของอัตราส่วน BIS Ratio อยู่ที่ร้อยละ 19.61 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน และยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล (ร้อยละ 11) ในขณะที่ ROA อยู่ที่ร้อยละ 1.39⁵⁷ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อน (ตารางที่ 6.4) ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ยังคงมีเสถียรภาพที่ดี ยังไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในอนาคตอันใกล้

⁵⁶ ให้ธนาคารพาณิชย์ทยอยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนส่วนเพิ่มเพื่อรองรับผลขาดทุนในภาวะวิกฤต โดยตั้งแต่ปี 2560 2561 และ 2562 ที่ร้อยละ 9.75 10.375 และ 11 ตามลำดับ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.12/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์

⁵⁷ หากหักรายการพิเศษจากการขายเงินลงทุน ROA จะลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 1.01

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International Accounting Standards Board: IASB) ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน โดยได้ออกมาตรฐานการรายงานทางการเงิน (International Financial Reporting Standards: IFRS) ฉบับที่ 9 เรื่อง เครื่องมือทางการเงิน (IFRS 9) ซึ่งจะนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International Accounting Standards: IAS) ฉบับที่ 39 เรื่อง การวัดมูลค่าเครื่องมือทางการเงิน (IAS 39) โดยมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน เพื่อให้สะท้อนความเสี่ยงของธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้ สำหรับสถาบันการเงินจะได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีเครื่องมือทางการเงินหลายประเภท โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดการรับรู้การด้อยค่าของสินทรัพย์ทางการเงิน ซึ่งต้องตั้งเงินสำรองให้ครอบคลุมถึงความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้พิจารณาถึงเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Forward-looking Information) ที่อาจจะกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้จากข้อมูลหรือปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก เช่น อัตราการว่างงาน อัตราการขยายตัวของ GDP เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจาก IAS 39 ที่กำหนดให้กันเงินสำรองเมื่อมีข้อบ่งชี้ว่าการด้อยค่าเกิดขึ้น ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีการตั้งเงินสำรองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการตั้งเงินสำรองดังกล่าวอาจจะมีความผันผวนได้ตามข้อมูลและปัจจัยที่นำมาพิจารณา มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยการตั้งเงินสำรองตามหลักการใหม่นี้จะช่วยให้สถาบันการเงินมีเงินสำรองที่จะรองรับความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเพียงพอ และสะท้อนถึงความเสี่ยงที่ลูกหนี้อาจจะผิดนัดชำระหนี้ที่เปลี่ยนแปลงตลอดอายุหนี้ ทั้งนี้ สถาบันการเงินไทยได้เตรียมความพร้อมมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการกันเงินสำรองสูงขึ้น และเตรียมความพร้อมระบบงานสำหรับการเริ่มใช้ IFRS 9 (หรือ Thai Financial Reporting Standards 9: TFRS 9 สำหรับประเทศไทย) ตั้งแต่ปี 2563 เป็นต้นไป

6.4 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย

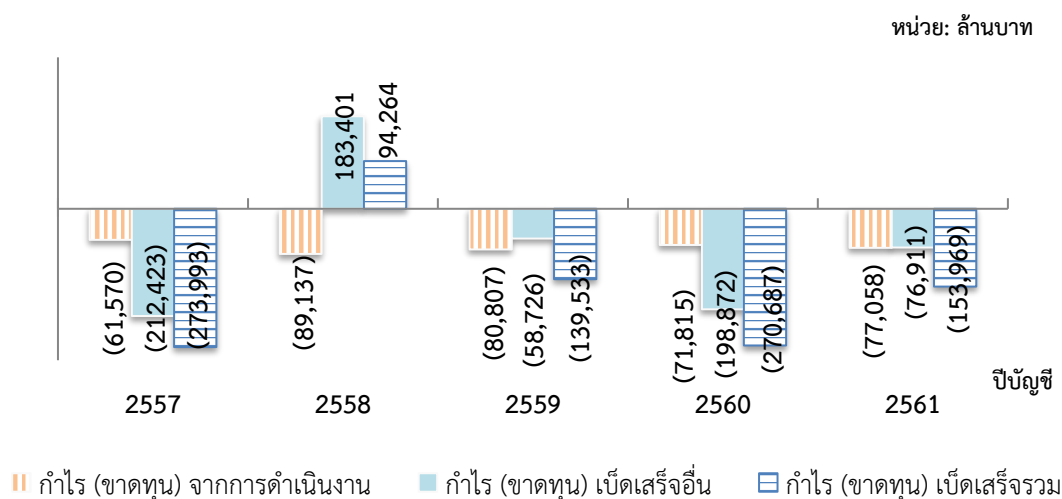
สภาวะเศรษฐกิจโลกในปี 2562 ขยายตัวชะลอลง เนื่องจากการกีดกันทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนส่งผลกระทบต่อการผลิต การส่งออก และการลงทุนภาคเอกชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อทิศทางการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยที่ชะลอลงจากทั้งอุปสงค์ต่างประเทศ การส่งออกสินค้าที่หดตัว ประกอบกับการบริโภคภายในประเทศที่ชะลอลง และการใช้จ่ายภาครัฐและการลงทุนภาคเอกชนที่ขยายตัวต่ำ อย่างไรก็ตาม การบริโภคภาคเอกชนยังคงขยายตัวได้ต่อเนื่องจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้นของภาครัฐ ดังนั้น ทิศทางในการดำเนินนโยบายการเงินในปี 2562 จึงเป็นไปในลักษณะผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ธปท. ยังคงต้องติดตามความเสี่ยงในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยต่อการดำเนินนโยบายการเงินอย่างใกล้ชิด ได้แก่ 1) ความสามารถในการบริหารสภาพคล่องและการชำระหนี้ของภาคครัวเรือนที่ลดลงในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว 2) อุปทานคงค้างในตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในระดับสูงโดยเฉพาะอาคารชุดเริ่มส่งผลให้ราคาอาคารชุดปรับตัวลดลง และ 3) แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยนโยบายทั้งในและต่างประเทศที่จะอยู่ในระดับต่ำลงเป็นเวลานานขึ้น (Lower for longer) ส่งผลให้พฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น (Search for yield) ยังมีต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าที่ควร (Underpricing of risks) โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่⁵⁸

⁵⁸ ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 1/2563 เรื่อง รายงานนโยบายการเงิน ฉบับเดือนธันวาคม 2562

เมื่อพิจารณา**งบการเงิน**ของ ธปท. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมา มีผลประกอบการขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานมาโดยตลอด ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจ่าย และขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม เมื่อนำผลขาดทุนสุทธิดังกล่าวมาปรับปรุงในงบกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่น พบว่า ธปท. จะมีกำไรจากส่วนเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละปีแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ ธปท. มีผลกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จรวมตามผลการปรับปรุงนั้น ๆ

สำหรับผลการดำเนินงานในปี 2561 พบว่า มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 77,058 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2560 ที่มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 71,815 ล้านบาท โดยสาเหตุหลักในการขาดทุนสุทธิมาจากดอกเบี้ยจ่ายในการออกพันธบัตรเพื่อดูแลสภาพคล่องในประเทศ จำนวน 89,759 ล้านบาท และผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจำนวน 65,619 ล้านบาท ซึ่งเป็นการขาดทุนเพื่อการดูแลเสถียรภาพค่าเงินบาท และเมื่อนำผลขาดทุนสุทธิดังกล่าวปรับปรุงกับรายการกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่น พบว่า ในปี 2561 มีผลขาดทุนเบ็ดเสร็จ 76,911 ล้านบาท โดยสาเหตุหลักเกิดจากผลขาดทุนจากส่วนเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินสำรองจากการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นผลกำไร (ขาดทุน) ที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง (Unrealised Gain/Loss)

แผนภาพที่ 6.2 ผลการดำเนินงานของ ธปท. ปี 2557 – 2561



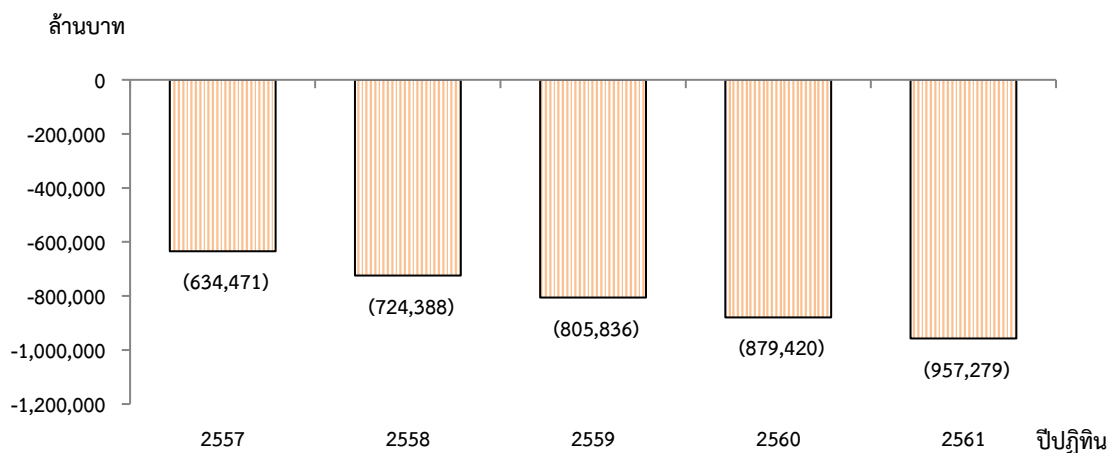
ที่มา: งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อพิจารณา**ฐานะทางการเงิน**ของ ธปท. ณ สิ้นปี 2561 พบว่า มีผลขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Accumulated Realised Loss) จำนวน 957,279 ล้านบาท ซึ่งเกิดจากผลขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานของ ธปท. ตั้งแต่ปี 2549 โดยในระหว่างปี 2550 - 2559 ธปท. มีกำไรสุทธิจากการดำเนินงานในปี 2551 เพียงปีเดียว สำหรับปีที่เหลือพบว่า มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ โดยมีสาเหตุหลักสองประการ ได้แก่ อัตราแลกเปลี่ยนที่มีความผันผวน และดอกเบี้ยจ่ายจากการดูดซับสภาพคล่องในการดำเนินนโยบายทางการเงิน ส่งผลให้ ธปท. มีผลขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริงเพิ่มขึ้นทุกปี (แผนภาพที่ 6.3) ส่วนผลจากการตีราคาสินทรัพย์และหนี้สินของ ธปท. ถือเป็นกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่น ซึ่งเป็นกำไร (ขาดทุน) ที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง (Unrealised Gain/Loss)

โดยสาเหตุหลักเป็นผลจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Revaluation) (แผนภาพที่ 6.4)

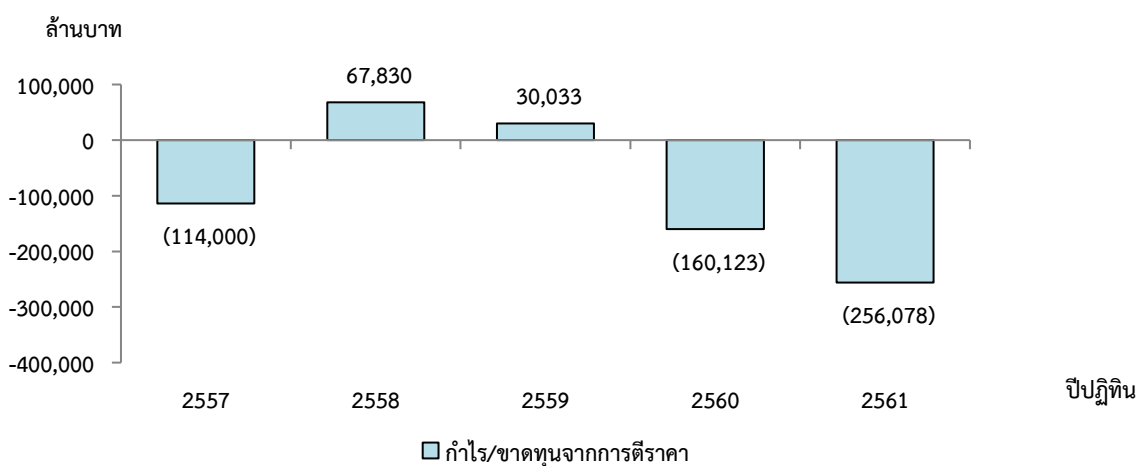
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบาย โดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากสาธารณชนมีความเข้าใจ และเชื่อมั่นในความอิสระและศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. การขาดทุนดังกล่าวย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศแต่อย่างใด

แผนภาพที่ 6.3 กำไร/ขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Accumulated Realised Gain/Loss)



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 10 มีนาคม 2563

แผนภาพที่ 6.4 กำไร/ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Unrealised Gain/Loss from Foreign Exchange Revaluation)



ที่มา: งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2561

กล่าวโดยสรุป ความเสี่ยงทางการเงินที่มีผลต่อการเงินของ ธปท. ที่เป็นประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากสินทรัพย์ของ ธปท. ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่เป็นเงินตรา

ต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินและดูแลเสถียรภาพของค่าเงิน ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่ของ ธปท. อยู่ในสกุลเงินบาท นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ ธปท. ได้รับจากการลงทุนในต่างประเทศมีความแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ธปท. ได้มีแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการเงินดังกล่าว โดยการกำหนดองค์ประกอบของสินทรัพย์และสกุลเงินที่ใช้เป็นดัชนีอ้างอิงให้มีการเปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทนและความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมทั้งมีการกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ทั้งด้านสินทรัพย์และด้านสกุลเงิน พร้อมทั้งมีระบบงานที่ใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้มีการลงทุนที่เบี่ยงเบนเกินไปจากระดับความเสี่ยงที่กำหนดไว้⁵⁹

6.5 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัย

ระบบธุรกิจประกันภัยถือว่าเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงทั้งในส่วนของบริษัทประกันภัย และผู้เอาประกันภัย เมื่อบริษัทประกันภัยตกลงทำสัญญาประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยโดยรับเงินค่าเบี้ยประกันภัยในช่วงเวลาปัจจุบัน แต่มีภาระผูกพันในการจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยในอนาคตตามที่ระบุไว้ในสัญญาประกันภัย บริษัทประกันภัยจึงต้องบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอสำหรับผู้เอาประกันภัย การเรียกร้องผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนทั้งนี้ สำหรับประเทศไทย คปภ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

6.5.1 สถานการณ์ของธุรกิจประกันภัย

ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 พบว่า บริษัทประกันชีวิตมีจำนวนทั้งสิ้น 23 บริษัท โดยบริษัทที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ บริษัท เอไอเอ จำกัด (มหาชน) บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 21.22 15.59 และ 14.95 ตามลำดับ ในขณะที่บริษัทประกันวินาศภัยมีจำนวนทั้งสิ้น 59 บริษัท โดยบริษัทที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ บริษัท วิริยะประกันภัย จำกัด (มหาชน) บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 16.34 8.60 และ 7.54 ตามลำดับ (ตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.5 จำนวนบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย
ระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562

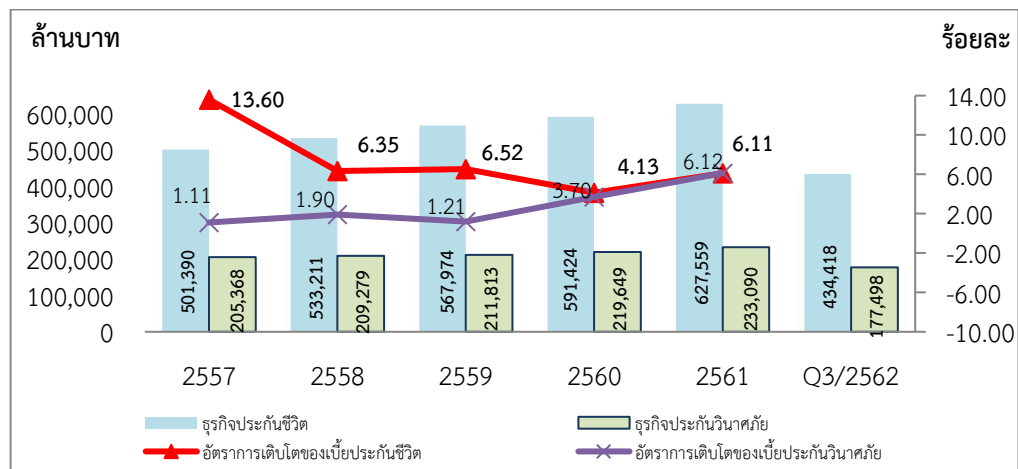
ธุรกิจประกันภัย / ปี	2557	2558	2559	2560	2561	Q3/2562
บริษัทประกันชีวิต (แห่ง)	25	25	23	23	23	23
บริษัทประกันวินาศภัย (แห่ง)	62	62	61	60	59	59
รวมธุรกิจประกันภัย (แห่ง)	87	87	84	83	82	82

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รวบรวมโดย สศค. ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2562

⁵⁹ ที่มา: งบการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2561 (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2563)

เมื่อพิจารณาเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยตั้งแต่ปี 2557 - 2561 พบว่า มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งเบี้ยประกันภัยจากธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย โดยเบี้ยประกันภัยจากธุรกิจประกันชีวิตมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 7.64 ขณะที่เบี้ยประกันภัยธุรกิจประกันวินาศภัยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 2.80 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยมีมูลค่า 611,916 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิต 434,418 ล้านบาท และธุรกิจประกันวินาศภัย 177,498 ล้านบาท (แผนภาพ ที่ 6.5) โดยมีจำนวนกรมธรรม์ประกันภัยทั้งสิ้น 75,757,753 ฉบับ ซึ่งแบ่งเป็นกรมธรรม์ประกันชีวิตจำนวน 26,336,092 ฉบับ และกรมธรรม์ประกันวินาศภัยจำนวน 49,421,661 ฉบับ

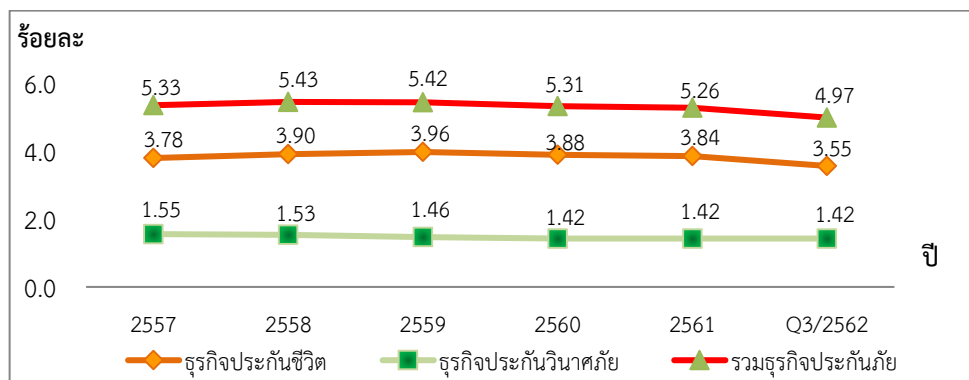
แผนภาพที่ 6.5 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยไทย
ระหว่างปี 2557 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รวบรวมโดย สศค. ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562

สำหรับสัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อ GDP ช่วงปี 2557 - 2561 พบว่า มีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 5.35 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 4.97 โดยแบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิตร้อยละ 3.55 และธุรกิจประกันวินาศภัยร้อยละ 1.42 (แผนภาพที่ 6.6)

แผนภาพที่ 6.6 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration)
ระหว่างปี 2557 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รวบรวมโดย สศค. ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2562

6.5.2 สถานะของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย

ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคสอง กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุน⁶⁰ ตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอัตราส่วนเท่ากับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁶¹ ซึ่ง คปภ. ในฐานะผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยได้พัฒนากรอบการกำกับเงินกองทุน เรียกว่ากรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC)⁶² โดยกำหนดให้บริษัทประกันภัยแต่ละบริษัทต้องดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอในการรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจตามลักษณะ ขนาด และความซับซ้อนที่แตกต่างกันของแต่ละบริษัท รวมถึงความสามารถในการรองรับความเสียหายที่อาจสูงกว่าที่บริษัทได้คาดการณ์ไว้ เพื่อให้บริษัทประกันภัยสามารถปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มีต่อผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัยได้อย่างครบถ้วน

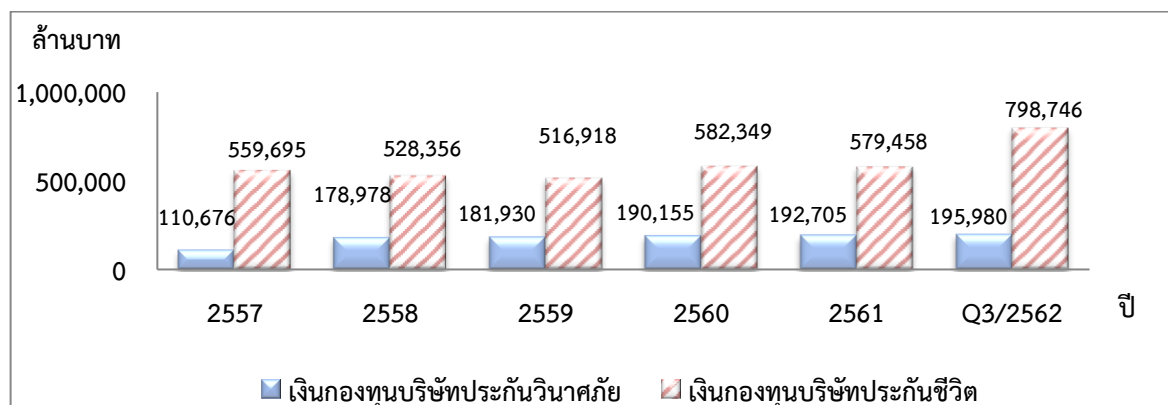
ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระดับเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย พบว่า เงินกองทุนอยู่ในระดับที่สูงโดยเงินกองทุนบริษัทประกันชีวิตในช่วงระหว่างปี 2557 - 2561 มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 553,355 ล้านบาท ในขณะที่เงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 170,889 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิตมีจำนวน 798,746 ล้านบาท และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัยมีจำนวน 195,980 ล้านบาท รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6.7

⁶⁰ ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 “เงินกองทุนที่บริษัทต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 8 แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท” และประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันวินาศภัย พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคสอง “เงินกองทุนที่ต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 5 (1) และมูลค่าทรัพย์สินตามข้อ 5 (2)”

⁶¹ ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 “เงินกองทุนที่บริษัทต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 8 แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท” และประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันวินาศภัย พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคสอง “เงินกองทุนที่ต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 5 (1) และมูลค่าทรัพย์สินตามข้อ 5 (2)”

⁶² คปภ. ได้กำหนดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำรงเงินกองทุนภายใต้กรอบ RBC ของบริษัทประกันภัย ซึ่งประกอบด้วย 1) ความเสี่ยงด้านการประกันภัย 2) ความเสี่ยงด้านการตลาด 3) ความเสี่ยงด้านเครดิต และ 4) ความเสี่ยงด้านการกระจุกตัว โดยการ คำนวณดังกล่าวจะเป็นการประเมินมูลค่าของความเสี่ยงแต่ละด้านออกมาเป็นตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินมูลค่าความเสี่ยงแต่ละด้านตามที่กฎหมายกำหนด จากนั้นนำมูลค่าที่ได้ไปคูณกับค่าความเสี่ยง (Risk charge) ซึ่งจะได้มูลค่าของเงินกองทุนฯ ที่บริษัทประกันภัยต้องดำรงไว้

แผนภาพที่ 6.7 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิต และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย
ระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย รวบรวมโดย สศค. ณ วันที่ 10 กรกฎาคม 2562

เมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์และหนี้สินของระบบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยพบว่า ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 ธุรกิจประกันชีวิตมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 4,165,874 ล้านบาท มีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 3,367,128 ล้านบาท โดยมีส่วนของทุนจำนวนทั้งสิ้น 798,746 ล้านบาท ในขณะที่ธุรกิจประกันวินาศภัยมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 470,747 ล้านบาท มีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 274,767 ล้านบาท โดยมีส่วนของทุนจำนวนทั้งสิ้น 195,980 ล้านบาท โดยมูลค่าทั้งหมดเป็นราคาประเมินปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนเงินกองทุนที่มีมูลค่าสูง เนื่องจากมีสินทรัพย์มากกว่าหนี้สิน แสดงถึงความแข็งแกร่งของฐานะการเงินของธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย

6.5.3 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคธุรกิจประกันภัย

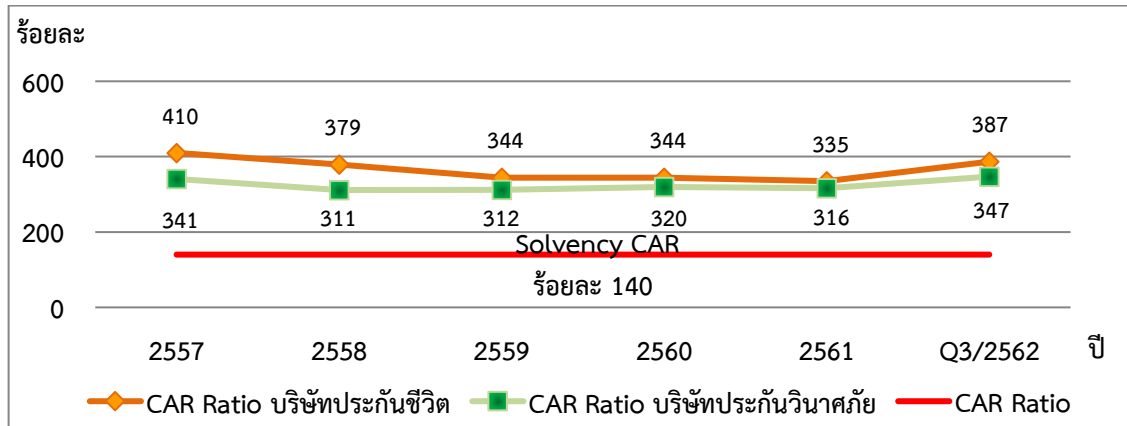
ภายใต้กรอบ RBC บริษัทประกันภัยต้องพิจารณาดำรงเงินกองทุนโดยดูจากอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR)⁶³ เนื่องจากจะแสดงถึงความเพียงพอของเงินกองทุนที่บริษัทดำรงไว้ และเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงทางการเงินของบริษัทในกรณีที่บริษัทจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย ทั้งนี้ ในปัจจุบันบริษัทประกันภัยต้องมีค่า CAR ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140⁶⁴

ในช่วงปี 2557 – 2561 พบว่า บริษัทประกันชีวิตมีค่าเฉลี่ย CAR ที่ร้อยละ 362 และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่าเฉลี่ย CAR ร้อยละ 320 ซึ่งสูงกว่าที่ คปภ. กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 140 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562 บริษัทประกันชีวิตมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 387 และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 347 ซึ่งแสดงถึงความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6.8

⁶³ อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) มีวิธีการคำนวณดังนี้ [(เงินกองทุนที่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมด (Total Capital Available: TCA) / เงินกองทุนที่ต้องดำรงทั้งหมด (Total Capital Required: TCR) * 100]

⁶⁴ ประกาศ คปภ. เรื่อง การกำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 วรรคสอง “ในกรณีที่บริษัทใดมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนต่ำกว่าอัตราร้อยละ 140 นายทะเบียนอาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการกำกับดูแลสถานะการเงินของบริษัทนั้นได้”

แผนภาพที่ 6.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR)
ระหว่างปี 2557 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2562



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ณ วันที่ 9 กรกฎาคม 2562

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนประกันชีวิต และกองทุนประกันวินาศภัย ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยกองทุนประกันชีวิตและกองทุนประกันวินาศภัยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัยในกรณีบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ทั้งนี้ การดำเนินการบริหารจัดการกองทุนสามารถกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1) กองทุนประกันชีวิต

ในปัจจุบันบริษัทประกันชีวิตต้องนำส่งเงินสบทบเข้ากองทุนประกันชีวิตทุก 6 เดือนในอัตราร้อยละ 0.10 ของเบี้ยประกันชีวิต โดย ณ สิ้นปี 2561 กองทุนประกันชีวิตมีจำนวนเงินกองทุนทั้งสิ้น 6,493 ล้านบาท ทั้งนี้ ที่ผ่านมายังไม่มีบริษัทประกันชีวิตใดที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากลักษณะของธุรกิจประกันชีวิตส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในระยะยาว โดยคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของสินทรัพย์ที่ธุรกิจประกันชีวิตจะลงทุนเป็นหลัก ซึ่งสามารถบริหารความเสี่ยงได้ดีกว่าธุรกิจประกันวินาศภัย

2) กองทุนประกันวินาศภัย

ในปัจจุบันบริษัทประกันวินาศภัยต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันวินาศภัยทุก 6 เดือนในอัตราร้อยละ 0.25 ของเบี้ยประกันภัย โดย ณ สิ้นปี 2561 กองทุนประกันวินาศภัยมีจำนวนเงินกองทุนทั้งสิ้น 4,567 ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา มีบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจำนวน 10 บริษัท โดยกองทุนประกันวินาศภัยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายรายละเอียด ดังนี้

ลำดับที่	ชื่อบริษัทประกันภัยที่ถูกเพิกถอน	ปีที่ถูกเพิกถอน	ภาระค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)
1	บริษัท สัมพันธ์ประกันภัย จำกัด	2552	1,027
2	บริษัท เอ.พี.เอฟ.อินเตอร์เนชั่นแนล อินชัวร์نس จำกัด	2553	295
3	บริษัท ลิเบอร์ตี้ ประกันภัย จำกัด	2554	307
4	บริษัท วิกเตอร์ประกันภัย (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	363
10	บริษัท เจ้าพระยาประกันภัย (มหาชน)	2561	อยู่ระหว่างการชำระบัญชี
	รวมเป็นเงินทั้งสิ้น (ลำดับที่ 1 – 9)		2,561

ที่มา: งบการเงินของกองทุนประกันวินาศภัย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2561 รวบรวมโดย สศค. ณ วันที่ 31 มกราคม 2563

ทั้งนี้ การที่ธุรกิจประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเกิดจากลักษณะการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัยโดยมีความเสี่ยงที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายนอก ทำให้การควบคุมและบริหารความเสี่ยงเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัยเป็นไปในลักษณะของการทยอยจ่าย จึงทำให้กองทุนยังสามารถบริหารจัดการได้

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัยสามารถพิจารณาจากการดำรงเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของฐานะการเงินของบริษัทประกันภัย โดย คปภ. ได้กำหนดกรอบ RBC ซึ่งบริษัทประกันภัยต้องมีค่า CAR ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140 ทั้งนี้ ปัจจุบันบริษัทประกันภัยมีค่า CAR สูงกว่าที่ คปภ. กำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่า ระบบธุรกิจประกันภัยมีฐานะการเงินที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ระบบธุรกิจประกันภัยเกิดปัญหาในการดำเนินธุรกิจและไม่สามารถจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้เอาประกันภัยโดยเฉพาะธุรกิจประกันชีวิตที่มีสัดส่วนสูงกว่าธุรกิจประกันวินาศภัยและการซื้อประกันชีวิตถือเป็นการออมเงินของผู้เอาประกันภัยอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ ถึงแม้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องรับภาระในการจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนแทนบริษัทประกันภัย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจต้องรับภาระดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน โดยถือเป็นความเสี่ยงการคลังแบบโดยนัยของรัฐบาล

6.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงินและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากภาคการเงิน สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

ตารางที่ 6.6 Fiscal Risk Matrix จากภาคการเงิน

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระผูกพันโดยตรง (Direct Liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit Liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	-	- ต้นทุนและดอกเบี้ยของ FIDF กรณีกองทุน FIDF ไม่สามารถจ่ายได้ (ยอดหนี้คงค้าง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2562 จำนวน 803,016 ล้านบาท)
ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และต้นทุนในการชดเชยความเสียหาย แก่ผู้ฝากเงินใน ส่วนที่เกินกว่า เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก - ในกรณีที่ส่วนทุนของ ธปท. ติดลบ และกระทบต่อความน่าเชื่อถือจนเป็น อุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. เพื่อดูแลเสถียรภาพเศรษฐกิจและ การเงินของประเทศ รัฐบาลอาจต้อง เข้ารับภาระในส่วนของผลการขาดทุน ที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) - การชดเชยผลประโยชน์และค่าสินไหม ให้แก่ผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บริษัท ประกันภัยไม่สามารถชดเชยให้แก่ ผู้เอาประกันภัยได้

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ภาพรวมของภาคการเงินในปีงบประมาณ 2562 ยังมีเสถียรภาพที่ค่อนข้างดี และยังไม่มีแนวโน้มเป็นภาระทางการคลังในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม ควรมีแนวทางการดำเนินนโยบายลดความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน ดังนี้

1) สนับสนุนให้หน่วยงานกำกับดูแลกองทุน FIDF สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และสถาบันการเงินอื่น ๆ ติดตามทิศทางความเคลื่อนไหวเศรษฐกิจโลกและไทยเพื่อเตรียมพร้อมในการปรับตัวรับความไม่แน่นอนในตลาดการเงินโลก และความผันผวนในตลาดหุ้น

2) เนื่องจาก Gross NPLs ของธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มชะลอตัว ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ควรเพิ่มการตรวจสอบ

การวิเคราะห์และติดตามฐานะทางการเงิน รวมถึงผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคุณภาพลูกหนี้ และกระบวนการสินเชื่อที่อาจได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวช้า รวมทั้งควรติดตามสถานการณ์เศรษฐกิจการเงินอย่างใกล้ชิด วิเคราะห์ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจในมุมมองต่าง ๆ และดูแลให้ธนาคารพาณิชย์มีระดับเงินสำรองและเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการบริหารความเสี่ยง รวมถึงสนับสนุนให้สถาบันการเงินทำการทดสอบภาวะวิกฤต (Stress Test) ให้สะท้อนถึงสถานการณ์ที่ภาวะเศรษฐกิจไทยชะลอตัวอย่างรุนแรง เพื่อเตรียมตัวในการรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

3) ด้านระบบธุรกิจประกันภัย คปภ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรติดตามผลการดำเนินงานของบริษัทประกันภัยอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชน รวมถึงพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับดูแลบริษัทประกันภัยให้เหมาะสมและทันสมัย เนื่องจากปัจจุบันผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยมีหลายรูปแบบ ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการลงทุนและการออมของผู้เอาประกันภัย นอกจากนี้ ควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำประกันภัยแก่สาธารณชน เพื่อให้สามารถซื้อผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยให้มีความเหมาะสมและสามารถบริหารความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ภาครัฐควรติดตามการดำเนินงานของระบบสหกรณ์ในภาพรวม ซึ่งมีขนาดทรัพย์สินในระบบจำนวนมาก และมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากระบบสหกรณ์ประสบปัญหาความมั่นคงด้านการเงินย่อมมีผลกระทบต่อประชาชน และอาจจะเป็นภาระทางการคลังโดยนัยแก่รัฐบาลต่อไป