



สรุปรายงานความเสี่ยงทางการคลัง

ประจำปีงบประมาณ 2559
(ฉบับสมบูรณ์)

Fiscal Risk Statement 2016

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สรุปรายงานความเสี่ยงทางการคลัง

เป้าหมายนโยบายการคลัง ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดทำงบประมาณขาดดุล และการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรง การลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPP) โดยเฉพาะการลงทุนในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ยอดสินเชื่อกค้างของโครงการตามนโยบายรัฐ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 941,367 ล้านบาท) ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

ประมาณการฐานะการคลังและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง ซึ่งเป็นการประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2560 -2565) พบว่า ดุลการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้าจะไม่สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีสถานการณ์ปกติ สถานการณ์ดีขึ้น หรือสถานการณ์แย่ลง ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลในปีงบประมาณ 2565 ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของ GDP ในทุกกรณี

การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง เมื่อพิจารณาฐานะการคลังเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายของดุลการคลังตามระบบกระแสเงินสดจะรวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของปีก่อน และมีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบันในอัตราที่สูง (ร้อยละ 92.9 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง)

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคการเงิน พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 กองทุนนอกงบประมาณ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 147,875 ล้านบาท และ 258,298 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ใกล้เคียงกับปีงบประมาณก่อนหน้า ซึ่งไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ความเสี่ยงทางการคลังส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 หนี้ของรัฐวิสาหกิจ (รัฐค้ำประกัน และรัฐไม่ค้ำประกัน) รวมจำนวนทั้งสิ้น 994,764 ล้านบาท สำหรับความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 รัฐบาลมีภาระทางการคลังคงเหลือจากโครงการนโยบายรัฐ จำนวนทั้งสิ้น 282,126 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐไม่ค้ำประกันจำนวนทั้งสิ้น 96,807 ล้านบาท

สำหรับภาคการเงิน ซึ่งประกอบด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ระบบธนาคารพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 ยังไม่มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังคงชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่าย สำหรับหนี้พันธบัตร FIDF อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงระบบธนาคารพาณิชย์ยังมีความแข็งแกร่ง มีผลให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากยังไม่มีความเสี่ยงที่จะต้องเข้าไปรับภาระในการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

ภาครัฐบาล

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 390,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำงบประมาณขาดดุล 552,920 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,411,525 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว 204,544 ล้านบาท ในขณะที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น 2,807,373 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,578,913 ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 228,460 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 395,848 ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ 20,966 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 374,882 ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 390,000 ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณอยู่ที่ 441,300 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 15,118 ล้านบาท

การประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2560 - 2565) โดยมีสมมติฐานปรากฏตามตารางที่ 1 พบว่า ดุลการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้าจะไม่สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลในปีงบประมาณ 2565 ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของ GDP ในทุกกรณี

ตารางที่ 1 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	2560	2561	2562	2563	2564	2565
กรณีฐาน (Base Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	3.4	3.8	3.7	3.7	3.8	3.8
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	2.0	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	(0.4)	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0

ปีงบประมาณ	2560	2561	2562	2563	2564	2565
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาที่ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	3.4	3.8	4.2	4.2	4.3	4.3
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	2.0	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	(0.4)	0.8	1.1	1.1	1.1	1.1
ปีงบประมาณ	2560	2561	2562	2563	2564	2565
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาที่ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	3.4	3.8	3.2	3.2	3.3	3.3
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	2.0	2.3	1.5	1.5	1.5	1.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	(0.4)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8

หมายเหตุ: ในทั้ง 3 กรณี ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ ปีงบประมาณ 2562 - 2565 เป็นค่าความยืดหยุ่นของรายได้ที่ไม่รวมรายได้พิเศษ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ การผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง และการพัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งการระดมทุนและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า

ภาคกองทุนนอกงบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2559 กองทุนนอกงบประมาณ (กองทุน) มีจำนวนทั้งสิ้น 116 กองทุน โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ 5 ประเภท ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการกู้ยืมจำนวน 17 กองทุน 2) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต จำนวน 14 กองทุน 3) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม จำนวน 20 กองทุน 4) กองทุนเพื่อการบริการจำนวน 6 กองทุน และ 5) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 59 กองทุน ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนจำนวน 147,875 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5.44 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

ด้านสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนในภาพรวม พบว่า กองทุนมีสินทรัพย์รวมเท่ากับ 3,474,320 ล้านบาท และหนี้สินรวมเท่ากับ 1,103,809 ล้านบาท โดยโครงสร้างเงินทุนพบว่า มีสัดส่วนของทุนมากกว่าหนี้สิน แสดงให้เห็นว่า กองทุนมีความเสี่ยงด้านหนี้สินอยู่ในระดับไม่สูงมาก

ด้านรายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนในภาพรวม พบว่า กองทุนมีรายได้รวมเท่ากับ 577,100 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 445,014 ล้านบาท ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 132,086 ล้านบาท

ซึ่งเมื่อเทียบกับปีก่อนรายได้และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 11 และร้อยละ 12 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าในภาพรวมกองทุนนอกงบประมาณยังไม่เกิดความเสี่ยงในการบริหารงานในปีงบประมาณ 2559

สำหรับการวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนที่เป็นภาระผูกพันด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่สำคัญ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 123,009 27,200 13,000 และ 633.30 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานของกองทุนทั้ง 4 แห่ง พบว่า ยังสามารถบริหารจัดการให้มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย โดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2559 แต่อย่างใด

ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุน เห็นควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศของกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ ซึ่งระบบดังกล่าวจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป นอกจากนี้ ควรพิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม เช่น กองทุนประกันสังคม ควรมีการพิจารณาเพิ่มอายุการเกษียณ เพื่อขยายเวลาการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุน รวมถึงการยกเลิกเพดานเงินเดือนของการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน เป็นต้น ทั้งนี้ อาจต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในกรณีต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมกับการจ่ายเงินสมทบด้วย

ภาครัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีทั้งหมด 55 แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน (รัฐวิสาหกิจฯ) 45 แห่ง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน 10 แห่ง โดยในปีงบประมาณ 2559 รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน 106,375 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.4 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ

ภาพรวมของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2559 รัฐวิสาหกิจฯ มีสินทรัพย์รวมเท่ากับ 5,458,206 ล้านบาท มีหนี้สินรวมเท่ากับ 3,150,316 ล้านบาท และมีผลกำไรสุทธิ 150,565 ล้านบาท ซึ่งผลกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิ 145,095 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.8 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้งอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ทรงตัวอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.8 และ 6.5 ตามลำดับ ขณะที่อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น มีค่า 1.4 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี

การจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ 73,387 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ซึ่งได้รับงบประมาณ 60,167 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22 โดยรัฐวิสาหกิจฯ ที่ได้รับงบประมาณสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) และ 3) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ในปีงบประมาณ 2559 จำนวน 4,890 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด 6 แห่ง ได้แก่ 1) รฟท. 2) รฟม. 3) องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ขสมก.) 4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) 5) บริษัท

ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ 6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท) พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ 3 แห่ง มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น โดย บกท. และ กสท มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น และ รฟท. ขาดทุนสุทธิลดลง สอดคล้องกับอัตราส่วนทางการเงินที่ดีขึ้นตามลำดับ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการตามนโยบายของ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ให้รัฐวิสาหกิจฯ ที่ประสบปัญหาทางการเงินเร่งบริหารจัดการในการหารายได้เพิ่มขึ้นและลดผลการขาดทุนให้เร็วที่สุด ในขณะที่ รฟม. ขสมก. และ ทีโอที มีผลการดำเนินงานที่ลดลง โดยขาดทุนสุทธิเพิ่มขึ้น ซึ่งสาเหตุการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจฯ แต่ละแห่งแตกต่างกัน โดย รฟม. ขาดทุนจากผลของอัตราแลกเปลี่ยน ขสมก. ขาดทุนจากค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้น และ ทีโอที ขาดทุนจากรายได้สัญญาสัมปทานที่เคยได้รับสิ้นสุดลง

ภาระทางการคลังส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทน รัฐวิสาหกิจ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ (รัฐค้ำประกัน และรัฐไม่ค้ำประกัน) รวมจำนวนทั้งสิ้น 994,794 ล้านบาท (สัดส่วนร้อยละ 16.61 ต่อหนี้สาธารณะรวม) ลดลงจากเดือนกันยายน 2558 ร้อยละ 5.4 ที่มีหนี้รัฐวิสาหกิจฯ 1,051,658 ล้านบาท

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ คือ ควรเร่งรัดการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจฯ ที่ประสบปัญหาด้านการเงิน หรือ ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และควรมีการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน PSO ให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนควรคำนึงถึงต้นทุนและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาคสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ประชาชนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติหรือสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs จะพิจารณา 6 SFIs หลัก ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)

ฐานะการเงินของระบบ SFIs ในภาพรวมยังแข็งแกร่ง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 13.06 เท่า ซึ่งถือว่ายังมีความแข็งแกร่ง ในขณะที่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 6.38 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งอยู่ในระดับที่ยังสามารถบริหารจัดการได้ อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 97.30 สะท้อนถึงการมีสภาพคล่องในระดับสูง และด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 12.41 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง สำหรับประเด็นที่ควรเฝ้าระวังคือ หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) หากมีเพิ่มสูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อ BIS Ratio ของ SFIs

การดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 มียอดสินเชื่อคงค้างจากโครงการนโยบายรัฐจำนวนทั้งสิ้น 941,367 ล้านบาท ลดลงจากไตรมาสที่ผ่านมาร้อยละ 3.93 ขณะที่ NPL ของโครงการนโยบายรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น 33,156 ล้านบาท โดย NPLs Ratio มีค่าร้อยละ 3.52 ต่ำกว่า NPLs

Ratio ในภาพรวมของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีค่าร้อยละ 6.38 ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 รัฐบาลมีภาระทางการคลังที่ต้องชดใช้ให้ SFIs จำนวนทั้งสิ้น 282,126 ล้านบาท

ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ SFIs คือ มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล รวมถึงหาแนวทางในการใช้สินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว และควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของ SFIs แต่ละแห่งที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของกระทรวงการคลัง รวมทั้งสถานะทางการคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของ SFIs ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของ SFIs แต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน เป็นต้น

ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ 2559 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง 2) เทศบาล จำนวน 2,441 แห่ง 3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,334 แห่ง และ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง โดยรัฐบาลกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ 28.16 หรือจำนวน 656,238 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 27.80

ด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มา ได้แก่ (1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และ (4) รายได้จากเงินอุดหนุน พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 มีจำนวน 64,324 165,486 115,687 และ 256,793 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งทำให้รายได้รวมของ อปท. เท่ากับ 602,290 ล้านบาท โดยลดลงจากปีก่อนร้อยละ 0.94 เมื่อพิจารณาในส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง พบว่า อยู่ที่ร้อยละ 10.68 ของรายได้รวมทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับปีก่อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาลหาก อปท. ยังคงไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเฉพาะ อปท. ที่มีขนาดเล็ก และขาดการบริหารจัดการที่ดี และเมื่อพิจารณาฐานะการคลังของ อปท. พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 มีดุลการคลังเกินดุล 15,032 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ 2558 ในอัตราร้อยละ 47.08

ด้านการก่อหนี้ของ อปท. ในปีงบประมาณ 2559 พบว่า ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. สูงสุด ได้แก่ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน 11,516 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากปีก่อนร้อยละ 2.83 รองลงมา ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวนทั้งสิ้น 10,017 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีก่อนร้อยละ 5.89 และธนาคารพาณิชย์ จำนวน 8,323 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีก่อนร้อยละ 11.70 ตามลำดับ

สำหรับเงินสะสมของ อปท. ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 พบว่า เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 76 แห่ง มีจำนวน 1,118 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนจำนวน 269 ล้านบาท หรือร้อยละ 22.67 และเงินสะสมของเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง รวมจำนวน 208 แห่ง มีเงินสะสมจำนวน 1,641 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนจำนวน 798 ล้านบาท หรือร้อยละ 46.79

ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ อปท. คือ การผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อปท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้

อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการผลักดันการใช้ระบบ e-LAAS ให้สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ และการสนับสนุนให้ อบต. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในส่วนที่ อบต. จัดเก็บเอง เช่น การพิจารณาขยายฐานภาษี การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อบต. ให้เหมาะสม การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมกับปัจจุบัน เป็นต้น

ภาคการเงิน

ในปีงบประมาณ 2559 ได้มีการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการเงินคลังจากหน่วยงานในภาคการเงินจะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน 4 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) 2) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.) 3) ระบบธนาคารพาณิชย์ และ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการเงินคลังของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 มีการชำระคืนต้นเงินจำนวน 49,692 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ 40,206 ล้านบาท ซึ่งแหล่งที่มาของเงินในการชำระหนี้ ได้แก่ เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน ซึ่งไม่เป็นภาระทางการเงินคลังของรัฐบาล

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการเงินคลังจาก สคฟ. พบว่า ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 สถานะเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีทุนเท่ากับ 115,242 ล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินขนาดกลาง 1 แห่งมีปัญหา ซึ่งหากความเสียหายเกินกว่าเงินกองทุนที่มีอยู่ อาจเป็นความเสี่ยงทางการเงินคลังที่รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2559 ระบบสถาบันการเงินยังคงมีความแข็งแกร่งอยู่ จึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินคลัง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการเงินคลังจากระบบสถาบันการเงินจะพิจารณาจากอัตราส่วนทางการเงินด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง เช่น สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เป็นต้น ทั้งนี้ พบว่า ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 Net NPLs คิดเป็นร้อยละ 1.37 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนเพียงเล็กน้อย และ BIS Ratio คิดเป็นร้อยละ 18.50 ซึ่งยังสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากลที่กำหนดให้ดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นว่า ในปีงบประมาณ 2559 ธนาคารพาณิชย์ไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มี ความจำเป็นต้องจัดหาเงินเพิ่มทุน จึงไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินคลัง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการเงินคลังจาก ธปท. พบว่าในปี 2558 มีผลขาดทุนสะสมจำนวน 606,229 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.79 ของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่การขาดทุนสะสมดังกล่าว เป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นไปตามหน้าที่ของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ โดยยังไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินคลัง

กล่าวโดยสรุป ภาคการเงินในปีงบประมาณ 2559 มีเสถียรภาพที่ค่อนข้างดี และยังไม่มีความเป็นภาระทางการเงินคลังในอนาคตอันใกล้

สรุปรายงานความเสี่ยงทางการคลัง

เป้าหมายนโยบายการคลัง ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดทำงบประมาณขาดดุล และการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรง การลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPP) โดยเฉพาะการลงทุนในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ยอดสินเชื่อกค้างของโครงการตามนโยบายรัฐ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 941,367 ล้านบาท) ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

ประมาณการฐานะการคลังและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง ซึ่งเป็นการประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2560 -2565) พบว่า ดุลการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้าจะไม่สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีสถานการณ์ปกติ สถานการณ์ดีขึ้น หรือสถานการณ์แย่ลง ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลในปีงบประมาณ 2565 ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของ GDP ในทุกกรณี

การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง เมื่อพิจารณาฐานะการคลังเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายของดุลการคลังตามระบบกระแสเงินสดจะรวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของปีก่อน และมีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบันในอัตราที่สูง (ร้อยละ 92.9 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง)

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคการเงิน พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 กองทุนนอกงบประมาณ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 147,875 ล้านบาท และ 258,298 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ใกล้เคียงกับปีงบประมาณก่อนหน้า ซึ่งไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ความเสี่ยงทางการคลังส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 หนี้ของรัฐวิสาหกิจ (รัฐค้ำประกัน และรัฐไม่ค้ำประกัน) รวมจำนวนทั้งสิ้น 994,764 ล้านบาท สำหรับความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 รัฐบาลมีภาระทางการคลังคงเหลือจากโครงการนโยบายรัฐ จำนวนทั้งสิ้น 282,126 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐไม่ค้ำประกันจำนวนทั้งสิ้น 96,807 ล้านบาท

สำหรับภาคการเงิน ซึ่งประกอบด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ระบบธนาคารพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 ยังไม่มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังคงชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่าย สำหรับหนี้พันธบัตร FIDF อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงระบบธนาคารพาณิชย์ยังมีความแข็งแกร่ง มีผลให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากยังไม่มีความเสี่ยงที่จะต้องเข้าไปรับภาระในการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

ภาครัฐบาล

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 390,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำงบประมาณขาดดุล 552,920 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,411,525 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว 204,544 ล้านบาท ในขณะที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น 2,807,373 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,578,913 ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 228,460 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 395,848 ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ 20,966 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 374,882 ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 390,000 ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณอยู่ที่ 441,300 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 15,118 ล้านบาท

การประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2560 - 2565) โดยมีสมมติฐานปรากฏตามตารางที่ 1 พบว่า ดุลการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้าจะไม่สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลในปีงบประมาณ 2565 ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของ GDP ในทุกกรณี

ตารางที่ 1 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	2560	2561	2562	2563	2564	2565
กรณีฐาน (Base Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	3.4	3.8	3.7	3.7	3.8	3.8
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	2.0	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	(0.4)	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0

ปีงบประมาณ	2560	2561	2562	2563	2564	2565
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาที่ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	3.4	3.8	4.2	4.2	4.3	4.3
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	2.0	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	(0.4)	0.8	1.1	1.1	1.1	1.1
ปีงบประมาณ	2560	2561	2562	2563	2564	2565
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาที่ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	3.4	3.8	3.2	3.2	3.3	3.3
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	2.0	2.3	1.5	1.5	1.5	1.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	(0.4)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8

หมายเหตุ: ในทั้ง 3 กรณี ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ ปีงบประมาณ 2562 - 2565 เป็นค่าความยืดหยุ่นของรายได้ที่ไม่รวมรายได้พิเศษ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ การผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง และการพัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งการระดมทุนและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า

ภาคกองทุนนอกงบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2559 กองทุนนอกงบประมาณ (กองทุน) มีจำนวนทั้งสิ้น 116 กองทุน โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ 5 ประเภท ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการกักตุนจำนวน 17 กองทุน 2) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต จำนวน 14 กองทุน 3) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม จำนวน 20 กองทุน 4) กองทุนเพื่อการบริการจำนวน 6 กองทุน และ 5) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม จำนวน 59 กองทุน ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนจำนวน 147,875 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5.44 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

ด้านสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนในภาพรวม พบว่า กองทุนมีสินทรัพย์รวมเท่ากับ 3,474,320 ล้านบาท และหนี้สินรวมเท่ากับ 1,103,809 ล้านบาท โดยโครงสร้างเงินทุนพบว่า มีสัดส่วนของทุนมากกว่าหนี้สิน แสดงให้เห็นว่า กองทุนมีความเสี่ยงด้านหนี้สินอยู่ในระดับไม่สูงมาก

ด้านรายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนในภาพรวม พบว่า กองทุนมีรายได้รวมเท่ากับ 577,100 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 445,014 ล้านบาท ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 132,086 ล้านบาท

ซึ่งเมื่อเทียบกับปีก่อนรายได้และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 11 และร้อยละ 12 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าในภาพรวมกองทุนนอกงบประมาณยังไม่เกิดความเสี่ยงในการบริหารงานในปีงบประมาณ 2559

สำหรับการวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนที่เป็นภาระผูกพันด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่สำคัญ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 123,009 27,200 13,000 และ 633.30 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานของกองทุนทั้ง 4 แห่ง พบว่า ยังสามารถบริหารจัดการให้มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย โดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในปีงบประมาณ 2559 แต่อย่างใด

ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุน เห็นควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศของกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ ซึ่งระบบดังกล่าวจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป นอกจากนี้ ควรพิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม เช่น กองทุนประกันสังคม ควรมีการพิจารณาเพิ่มอายุการเกษียณ เพื่อขยายเวลาการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุน รวมถึงการยกเลิกเพดานเงินเดือนของการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน เป็นต้น ทั้งนี้ อาจต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในกรณีต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมกับการจ่ายเงินสมทบด้วย

ภาครัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีทั้งหมด 55 แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน (รัฐวิสาหกิจฯ) 45 แห่ง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน 10 แห่ง โดยในปีงบประมาณ 2559 รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน 106,375 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.4 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ

ภาพรวมของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2559 รัฐวิสาหกิจฯ มีสินทรัพย์รวมเท่ากับ 5,458,206 ล้านบาท มีหนี้สินรวมเท่ากับ 3,150,316 ล้านบาท และมีผลกำไรสุทธิ 150,565 ล้านบาท ซึ่งผลกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิ 145,095 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.8 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้งอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ทรงตัวอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 2.8 และ 6.5 ตามลำดับ ขณะที่อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น มีค่า 1.4 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมยังอยู่ในเกณฑ์ที่ดี

การจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ 73,387 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ซึ่งได้รับงบประมาณ 60,167 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22 โดยรัฐวิสาหกิจฯ ที่ได้รับงบประมาณสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) และ 3) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ในปีงบประมาณ 2559 จำนวน 4,890 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด 6 แห่ง ได้แก่ 1) รฟท. 2) รฟม. 3) องค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (ขสมก.) 4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) 5) บริษัท

ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ 6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท) พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ 3 แห่ง มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น โดย บกท. และ กสท มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น และ รฟท. ขาดทุนสุทธิลดลง สอดคล้องกับอัตราส่วนทางการเงินที่ดีขึ้นตามลำดับ ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินการตามนโยบายของ คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ให้รัฐวิสาหกิจฯ ที่ประสบปัญหาทางการเงินเร่งบริหารจัดการในการหารายได้เพิ่มขึ้นและลดผลการขาดทุนให้เร็วที่สุด ในขณะที่ รฟม. ขสมก. และ ทีโอที มีผลการดำเนินงานที่ลดลง โดยขาดทุนสุทธิเพิ่มขึ้น ซึ่งสาเหตุการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจฯ แต่ละแห่งแตกต่างกัน โดย รฟม. ขาดทุนจากผลของอัตราแลกเปลี่ยน ขสมก. ขาดทุนจากค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานเพิ่มขึ้น และ ทีโอที ขาดทุนจากรายได้สัญญาสัมปทานที่เคยได้รับสิ้นสุดลง

ภาระทางการคลังส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทน รัฐวิสาหกิจ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ (รัฐค้ำประกัน และรัฐไม่ค้ำประกัน) รวมจำนวนทั้งสิ้น 994,794 ล้านบาท (สัดส่วนร้อยละ 16.61 ต่อหนี้สาธารณะรวม) ลดลงจากเดือนกันยายน 2558 ร้อยละ 5.4 ที่มีหนี้รัฐวิสาหกิจฯ 1,051,658 ล้านบาท

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ คือ ควรเร่งรัดการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจฯ ที่ประสบปัญหาด้านการเงิน หรือ ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และควรมีการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน PSO ให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนควรคำนึงถึงต้นทุนและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาคสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ประชาชนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติหรือสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs จะพิจารณา 6 SFIs หลัก ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)

ฐานะการเงินของระบบ SFIs ในภาพรวมยังแข็งแกร่ง ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 13.06 เท่า ซึ่งถือว่ายังมีความแข็งแกร่ง ในขณะที่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) อยู่ที่ร้อยละ 6.38 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งอยู่ในระดับที่ยังสามารถบริหารจัดการได้ อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 97.30 สะท้อนถึงการมีสภาพคล่องในระดับสูง และด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 12.41 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง สำหรับประเด็นที่ควรเฝ้าระวังคือ หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) หากมีเพิ่มสูงขึ้นจะส่งผลกระทบต่อ BIS Ratio ของ SFIs

การดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 มียอดสินเชื่อคงค้างจากโครงการนโยบายรัฐจำนวนทั้งสิ้น 941,367 ล้านบาท ลดลงจากไตรมาสที่ผ่านมาร้อยละ 3.93 ขณะที่ NPL ของโครงการนโยบายรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น 33,156 ล้านบาท โดย NPLs Ratio มีค่าร้อยละ 3.52 ต่ำกว่า NPLs

Ratio ในภาพรวมของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีค่าร้อยละ 6.38 ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 รัฐบาลมีภาระทางการคลังที่ต้องชดใช้ให้ SFIs จำนวนทั้งสิ้น 282,126 ล้านบาท

ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ SFIs คือ มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล รวมถึงหาแนวทางในการใช้สินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว และควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของ SFIs แต่ละแห่งที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของกระทรวงการคลัง รวมทั้งสถานะทางการคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของ SFIs ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของ SFIs แต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน เป็นต้น

ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ 2559 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง 2) เทศบาล จำนวน 2,441 แห่ง 3) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,334 แห่ง และ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง โดยรัฐบาลกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ 28.16 หรือจำนวน 656,238 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 27.80

ด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มา ได้แก่ (1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และ (4) รายได้จากเงินอุดหนุน พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 มีจำนวน 64,324 165,486 115,687 และ 256,793 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งทำให้รายได้รวมของ อปท. เท่ากับ 602,290 ล้านบาท โดยลดลงจากปีก่อนร้อยละ 0.94 เมื่อพิจารณาในส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง พบว่า อยู่ที่ร้อยละ 10.68 ของรายได้รวมทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับปีก่อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาลหาก อปท. ยังคงไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเฉพาะ อปท. ที่มีขนาดเล็ก และขาดการบริหารจัดการที่ดี และเมื่อพิจารณาฐานะการคลังของ อปท. พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 มีดุลการคลังเกินดุล 15,032 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ 2558 ในอัตราร้อยละ 47.08

ด้านการก่อหนี้ของ อปท. ในปีงบประมาณ 2559 พบว่า ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. สูงสุด ได้แก่ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน 11,516 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากปีก่อนร้อยละ 2.83 รองลงมา ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวนทั้งสิ้น 10,017 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีก่อนร้อยละ 5.89 และธนาคารพาณิชย์ จำนวน 8,323 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีก่อนร้อยละ 11.70 ตามลำดับ

สำหรับเงินสะสมของ อปท. ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 พบว่า เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 76 แห่ง มีจำนวน 1,118 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนจำนวน 269 ล้านบาท หรือร้อยละ 22.67 และเงินสะสมของเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง รวมจำนวน 208 แห่ง มีเงินสะสมจำนวน 1,641 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนจำนวน 798 ล้านบาท หรือร้อยละ 46.79

ด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ อปท. คือ การผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อปท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้

อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการผลักดันการใช้ระบบ e-LAAS ให้สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบบัญชีภาครัฐ และการสนับสนุนให้ อบท. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในส่วนที่ อบท. จัดเก็บเอง เช่น การพิจารณาขยายฐานภาษี การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อบท. ให้เหมาะสม การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมกับปัจจุบัน เป็นต้น

ภาคการเงิน

ในปีงบประมาณ 2559 ได้มีการประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากหน่วยงานในภาคการเงินจะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน 4 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) 2) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.) 3) ระบบธนาคารพาณิชย์ และ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 มีการชำระคืนต้นเงินจำนวน 49,692 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ 40,206 ล้านบาท ซึ่งแหล่งที่มาของเงินในการชำระหนี้ ได้แก่ เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง รวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน ซึ่งไม่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจาก สคฟ. พบว่า ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 สถานะเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีทุนเท่ากับ 115,242 ล้านบาท ซึ่งจำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินขนาดกลาง 1 แห่งมีปัญหา ซึ่งหากความเสียหายเกินกว่าเงินกองทุนที่มีอยู่ อาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องเข้าไปช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2559 ระบบสถาบันการเงินยังคงมีความแข็งแกร่งอยู่ จึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงินจะพิจารณาจากอัตราส่วนทางการเงินด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง เช่น สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เป็นต้น ทั้งนี้ พบว่า ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 Net NPLs คิดเป็นร้อยละ 1.37 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนเพียงเล็กน้อย และ BIS Ratio คิดเป็นร้อยละ 18.50 ซึ่งยังสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากลที่กำหนดให้ดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำไว้ที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นว่า ในปีงบประมาณ 2559 ธนาคารพาณิชย์ไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มี ความจำเป็นต้องจัดหาเงินเพิ่มทุน จึงไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจาก ธปท. พบว่าในปี 2558 มีผลขาดทุนสะสมจำนวน 606,229 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15.79 ของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่การขาดทุนสะสมดังกล่าว เป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นไปตามหน้าที่ของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ โดยยังไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

กล่าวโดยสรุป ภาคการเงินในปีงบประมาณ 2559 มีเสถียรภาพที่ค่อนข้างดี และยังไม่มีความเสี่ยงเป็นภาระทางการคลังในอนาคตอันใกล้