

รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ฉบับสมบูรณ์)

Fiscal Risk Statement 2015



สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
ส่วนที่ ๑ เป้าหมายนโยบายการคลัง	๑
ส่วนที่ ๒ ประเมินการฐานะการคลังระยะปานกลางและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๔
บทที่ ๑ ประเมินการฐานะการคลังระยะปานกลาง	๕
๑.๑ ข้อสมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค	๕
๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล	๖
๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)	๗
๑.๔ ประเมินการฐานะการคลังรัฐบาล	๘
๑.๕ ประเมินการหนี้สาธารณะ	๘
บทที่ ๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๑
๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๑
๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค	๑๒
ส่วนที่ ๓ การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๑๕
บทที่ ๓ รัฐบาล	๑๖
๓.๑ นโยบายงบประมาณ	๑๖
๓.๒ สถานการณ์ด้านการคลัง	๑๖
๓.๓ หนี้สาธารณะ	๒๑
๓.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล	๒๓
๓.๕ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๔
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ	๒๖
๔.๑ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ	๒๖
๔.๒ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ	๒๙
๔.๓ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษา กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	๓๐

๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	๓๓
๔.๕ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๓๕
๔.๖ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณ	๔๒
๔.๗ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๔๓

บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ๔๕

๕.๑ ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๕
๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๘
๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๕๔
๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๒
๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๕
๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)	๖๖
๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๗๐
๕.๘ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๗๑

บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ๗๒

๖.๑ ขนาดของ SFIs เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์	๗๒
๖.๒ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยอัตราส่วนทางการเงิน	๗๔
๖.๓ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	๗๗
๖.๔ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๘๕
๖.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๘๗
๖.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๘๘

บทที่ ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ๙๐

๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.	๙๐
๗.๒ ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท.	๙๓
๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.	๙๕
๗.๔ เงินสะสมของ อปท.	๙๘
๗.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท.	๑๐๐
๗.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๐๐

บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน	๑๐๒
๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน	๑๐๒
๘.๒ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก	๑๐๔
๘.๓ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน	๑๐๕
๘.๔ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย	๑๐๗
๘.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน	๑๑๐
๘.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๑๑
 สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง	 ๑๑๒

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘	๒๖
แผนภาพที่ ๔.๒ โครงสร้างสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนก ตามวัตถุประสงค์ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๒๗
แผนภาพที่ ๔.๓ รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไร (ขาดทุน) สุทธิของกองทุนนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘	๒๘
แผนภาพที่ ๔.๔ โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๒๙
แผนภาพที่ ๔.๕ สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๘	๓๓
แผนภาพที่ ๔.๖ โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทของกองทุน	๓๔
แผนภาพที่ ๔.๗ งบประมาณรายจ่ายที่กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๘	๓๗
แผนภาพที่ ๔.๘ ประมาณการภาระทางการคลังของรัฐบาลจากกองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗	๓๘
แผนภาพที่ ๔.๙ กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ - ๒๕๕๘	๔๐
แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๕
แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวมของรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๕
แผนภาพที่ ๕.๓ กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	๕๓
แผนภาพที่ ๕.๔ เงินจ่ายสุทธิให้รัฐบาลในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๕๕
แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘	๕๖
แผนภาพที่ ๕.๖ เงินจ่ายสุทธิจาก บกท. ให้รัฐบาลประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘	๕๗
แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิต่อรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม	๕๘
แผนภาพที่ ๕.๘ หนี้สุทธิต่อ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๕๘
แผนภาพที่ ๕.๙ หนี้สุทธิต่อ บกท.	๕๙
แผนภาพที่ ๕.๑๐ งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติและเบิกจ่ายจริงของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	๕๙
แผนภาพที่ ๕.๑๑ งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติและเบิกจ่ายจริง	๖๑

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๖.๑ อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ ปี ๒๕๕๒ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๗๓
แผนภาพที่ ๖.๒ อัตราส่วนเงินรับฝากระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ ปี ๒๕๕๒ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๗๓
แผนภาพที่ ๖.๓ อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี ๒๕๕๖ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๗๖
แผนภาพที่ ๖.๔ ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA	๗๘
แผนภาพที่ ๖.๕ ประเมินการภาระการคลังของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA	๗๙
แผนภาพที่ ๖.๖ สินเชื่อคงค้าง NPLs และสัดส่วน NPLs Ratio ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๘๐
แผนภาพที่ ๖.๗ ประเมินการภาระการคลังของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๘๑
แผนภาพที่ ๗.๑ เงินสะสมของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๙๙
แผนภาพที่ ๘.๑ การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ ธปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘	๑๐๓
แผนภาพที่ ๘.๒ กำไร/ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)	๑๐๙
แผนภาพที่ ๘.๓ กำไร/ขาดทุนจากการตีราคา (Unrealised Gain/Loss)	๑๐๙

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ	๖
ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้รัฐบาลระยะปานกลาง	๖
ตารางที่ ๑.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง	๘
ตารางที่ ๑.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง	๑๐
ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว	๑๒
ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)	๑๓
ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)	๑๓
ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)	๑๔
ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)	๑๔
ตารางที่ ๓.๑ นโยบายงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙	๑๖
ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ	๑๘
ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๑๙
ตารางที่ ๓.๔ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๐
ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง	๒๑
ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล	๒๒
ตารางที่ ๔.๑ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๓๐
ตารางที่ ๔.๒ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๓๑
ตารางที่ ๔.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๓๒
ตารางที่ ๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๓๖
ตารางที่ ๔.๕ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	๔๒
ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๖
ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขา ปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๔๗
ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๔๘
ตารางที่ ๕.๔ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๔๙
ตารางที่ ๕.๕ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๕๐

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๕.๖ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ – ไตรมาสที่ ๒ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘	๕๐
ตารางที่ ๕.๗ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ – ไตรมาสที่ ๒ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘	๕๑
ตารางที่ ๕.๘ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ – ไตรมาสที่ ๒ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘	๕๒
ตารางที่ ๕.๙ แผนงบประมาณลงทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ ของ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท.	๖๒
ตารางที่ ๕.๑๐ หนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๓
ตารางที่ ๕.๑๑ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระ	๖๔
ตารางที่ ๕.๑๒ หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี	๖๔
ตารางที่ ๕.๑๓ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และมูลค่าความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น	๖๕
ตารางที่ ๕.๑๔ การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	๖๖
ตารางที่ ๕.๑๕ ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจ	๖๗
ตารางที่ ๕.๑๖ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๗๐
ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม ปี ๒๕๕๖ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๗๕
ตารางที่ ๖.๒ การเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio) ในภาพรวมกับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๘๒
ตารางที่ ๖.๓ หนี้ค้างค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ) ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๘๓
ตารางที่ ๖.๔ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙	๘๕
ตารางที่ ๖.๕ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙	๘๖
ตารางที่ ๖.๖ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๘๗
ตารางที่ ๗.๑ โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ ตามเอกสารงบประมาณ	๙๑
ตารางที่ ๗.๒ รายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘	๙๒
ตารางที่ ๗.๓ ฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๙๔
ตารางที่ ๗.๔ โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘	๙๔
ตารางที่ ๗.๕ ยอดค้ำเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘	๙๖
ตารางที่ ๗.๖ เงินสะสมของ อปท.	๙๘
ตารางที่ ๗.๗ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	๑๐๐

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘	๑๐๒
ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘	๑๐๕
ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๔ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘	๑๐๗
ตารางที่ ๘.๔ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	๑๑๐

สารบัญรอบความรู้

เรื่อง

หน้า

กรอบความรู้ที่ ๑	ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙	๖๘
กรอบความรู้ที่ ๒	พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘	๘๔

ส่วนที่ ๑

เป้าหมายนโยบายการคลัง

ส่วนที่ ๑

เป้าหมายนโยบายการคลัง

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

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำงบประมาณขาดดุล ๓๙๐,๐๐๐ ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายผ่านกองทุนนอกงบประมาณ โดยกองทุนนอกงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดคือ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ทั้งนี้ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณประเภทใหม่ ๆ ได้แก่ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนตั้งตัวได้ และกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ รวมถึงเพิ่มบทบาทในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง นอกจากนี้ นโยบายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้การสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่ให้มีการทบทวนหรือยุติบทบาทของกองทุนบางแห่ง เช่น กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นต้น

ในด้านการลงทุน นอกจากจะมีการลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรงแล้ว ภาครัฐยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) อีกด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) จำนวน ๒๕๐,๓๐๙ ล้านบาท^๑ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง โดยจะเห็นได้จากยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการตามนโยบายรัฐ ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๘๙,๓๓๙ ล้านบาท โดยมีสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างร้อยละ ๑.๓๓ ขณะที่ประมาณการภาระทางการคลังที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ (การชดเชยภาระทางการคลังมีรูปแบบการชดเชยตามข้อตกลงซึ่งแตกต่างกันตาม SFIs

^๑ ไม่รวมงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

แต่ละแห่ง) เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๓,๑๙๔ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลชดเชยไปแล้ว ๘๒,๗๔๐ ล้านบาท คงเหลือภาระทางการคลังที่รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน ๕๐,๔๕๔ ล้านบาท

สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ อปท. มีสัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๓๗ และร้อยละ ๒๗.๘๐ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามลำดับ ทั้งนี้ การที่รายได้และรายจ่ายของ อปท. โดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงบทบาทและหน้าที่ของ อปท. ที่เพิ่มขึ้นในการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรายได้ของ อปท. ในภาพรวมพึ่งพารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงนัก (สัดส่วนประมาณร้อยละ ๑๐ ของรายได้รวม อปท.) จึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง สำหรับความพยายามในการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังสู่ท้องถิ่น

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

ทั้งนี้ ดำเนินนโยบายการคลังและการวางแผนทางการคลังในระยะปานกลางจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งได้น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์สำคัญคือการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต การสร้างความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อให้เศรษฐกิจภายในประเทศและภาคการคลังมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นแบบบูรณาการที่เน้นคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง

ส่วนที่ ๒

ประมาณการฐานการคลังระยะปานกลางและ
การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค

ต่อฐานการคลังระยะปานกลาง

(ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๔)

บทที่ ๑ ประมาณการฐานการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ฐานการคลังระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานการคลังในช่วง ๖ ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๔) โดยมีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา ๓ ประการ กล่าวคือ ๑) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการประมาณการรายได้รัฐบาล ๒) การประมาณการรายได้ของรัฐบาล และ ๓) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลโดยส่วนต่างระหว่างผลการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ ข้อสมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค

การที่ภาวะเศรษฐกิจมหภาคที่เกิดขึ้นจริงที่ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ มักจะส่งผลให้ฐานการคลังที่เกิดขึ้นจริงแตกต่างจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายการคลังไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายการคลังได้ โดยในปี ๒๕๕๗ ประมาณการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาด ตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นสมมติฐานหลักในการจัดทำนโยบายงบประมาณ อยู่ที่ ๑๓,๒๔๒,๐๐๐ ล้านบาท และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามเอกสารงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ ๗.๗ อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ยังไม่มีเสถียรภาพและผลกระทบจากสถานการณ์การเมือง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๗ โดยขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ต่ำเพียงร้อยละ ๒.๐ และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ที่ ๑๓,๑๔๘,๐๖๑ ล้านบาท ต่ำกว่าการประมาณการในเอกสารงบประมาณ เนื่องจากการหดตัวของภาวะเศรษฐกิจในไตรมาสแรก ปี ๒๕๕๗ (มกราคม – มีนาคม ๒๕๕๗) และข้อจำกัด ในการฟื้นตัวของอุปสงค์ในประเทศในช่วงครึ่งปีหลังโดยเฉพาะการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชน ซึ่งได้รับผลกระทบจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศและการชะลอตัวอย่างต่อเนื่องของฐานรายได้และเศรษฐกิจในภาพรวม อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังอยู่ในเกณฑ์ดี โดยอัตราเงินเฟ้อยังมีแนวโน้มทรงตัวอยู่ในระดับต่ำ จากการปรับตัวของราคาน้ำมัน

ในปี ๒๕๕๘ ประมาณการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาด ตามเอกสารงบประมาณ อยู่ที่ ๑๓,๐๒๑,๐๐๐ ล้านบาท และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามเอกสารงบประมาณอยู่ที่ร้อยละ ๔.๐ ทั้งนี้ ณ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ประกาศ GDP ปี ๒๕๕๘ อยู่ที่ ๑๓,๓๗๕,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าตัวเลขในเอกสารงบประมาณ เนื่องจากได้เปลี่ยนวิธีการจัดทำ GDP จากการวัดแบบปริมาณปีฐานคงที่เป็นการวัดแบบปริมาณลูกโซ่ (Chain Volume Measures: CVM) ส่งผลให้ GDP เพิ่มขึ้นจากประมาณการในเอกสารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับการประมาณการเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ นั้น คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะกลับสู่ภาวะปกติ และสามารถขยายตัวตามศักยภาพเศรษฐกิจ (Potential Output) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๓.๓	๓.๕	๓.๕	๔.๐	๔.๐	๔.๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๐.๔	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐

หมายเหตุ: ข้อสมมติฐานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ประมาณการรายได้รัฐบาลตามเอกสารงบประมาณมีจำนวน ๒,๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๕๖ ของ GDP^๒ ทั้งนี้ การประมาณการรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ เป็นตัวเลขตามเอกสารงบประมาณ ขณะที่ประมาณการรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่เท่ากับร้อยละ ๓.๕ ต่อปี และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP (Revenue Buoyancy) เท่ากับ ๑.๐ ต่อปี และประมาณการรายได้รัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๒ – ๒๕๖๔ กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่เท่ากับร้อยละ ๔.๐ ต่อปี และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP (Revenue Buoyancy) เท่ากับ ๑.๐ ต่อปี พบว่า ระหว่างปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ รายได้รัฐบาลสุทธิมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๕.๗๕ ต่อปี และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ ๑๖.๐๕ ต่อปี รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๒

ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้รัฐบาลระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔
๑. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาด* ปีปฏิทิน (CY) (ล้านบาท)	๑๔,๐๓๘,๔๐๐	๑๔,๘๑๐,๕๐๐	๑๕,๖๒๕,๑๐๐	๑๖,๕๖๒,๖๐๐	๑๗,๕๕๖,๔๐๐	๑๘,๖๐๙,๘๐๐
๒. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคา ตลาด ปีงบประมาณ (FY) (ล้านบาท)	๑๓,๙๔๙,๐๐๐	๑๔,๖๑๓,๑๐๐	๑๕,๔๑๖,๘๐๐	๑๖,๓๒๒,๙๐๐	๑๗,๓๐๒,๓๐๐	๑๘,๓๔๐,๔๐๐
๓. รายได้รัฐบาลสุทธิ (ล้านบาท)	๒,๓๓๐,๐๐๐	๒,๓๔๓,๐๐๐	๒,๔๗๑,๙๐๐	๒,๖๒๐,๒๐๐	๒,๗๗๗,๔๐๐	๒,๙๔๔,๐๐๐
๔. อัตราเพิ่มของรายได้ (ร้อยละ)	๐.๒	๐.๖	๕.๕	๖.๐	๖.๐	๖.๐
๕. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ ^๒ (Buoyancy)	๑.๖๑	๐.๔๙	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐
๖. สัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ FY (ร้อยละ)	๑๖.๗๐	๑๖.๐๓	๑๖.๐๓	๑๖.๐๕	๑๖.๐๕	๑๖.๐๕

หมายเหตุ: ๑. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP)

๒. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ตามปีปฏิทิน
ที่มา: ส่วนนโยบายรายได้ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

^๒ปี ๒๕๕๘ GDP ตามเอกสารงบประมาณ จำนวน ๑๓,๒๔๒,๐๐๐ ล้านบาท

๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ สมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่อยู่ที่ร้อยละ ๓.๘ และกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวนทั้งสิ้น ๒,๗๗๖,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งออกเป็นงบประมาณตามเอกสารงบประมาณ ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และงบประมาณเพิ่มเติม ๕๖,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ร้อยละ ๗.๘

การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐาน ดังนี้

๑. งบบุคลากร กำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้างประจำ เงินเบี้ยหวัด เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินสำรองเงินสมทบของข้าราชการมีอัตราการขยายตัวตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีตและกำหนดให้ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๒. งบดำเนินงานกำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๓. งบชำระหนี้กำหนดให้รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่าย และดอกเบี้ยจ่ายของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒๕ ต่อปี (อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง)

๔. เงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่กำหนดให้เป็นไปตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต สำหรับกองทุนนอกงบประมาณขนาดเล็กกำหนดให้เงินอุดหนุนคงที่เท่ากับปีล่าสุดของข้อมูลจากประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ และในส่วนของการก่อสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และกำหนดให้รายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๗.๘๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นร้อยละ ๒๘.๒๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ทั้งนี้ การกำหนดรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ จะพิจารณาจากการจัดสรรรายจ่ายในภาพรวมตามยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและค่าของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ

๕. รายจ่ายตามนโยบายรัฐบาลกำหนดให้โครงการด้านสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการต่อเนื่องได้รับจัดสรรงบประมาณตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต เช่น นโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปีของรัฐบาล เป็นต้น และโครงการที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดชัดเจนจะเป็นไปตามประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ เช่น โครงการพักชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

๖. งบรายจ่ายอื่น กำหนดให้งบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐสภา กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๗. งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกำหนดให้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๘. รายจ่ายลงทุนจะประมาณการโดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในแต่ละประเภทของรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่

๘.๑ ร้อยละ ๖๐ ของรายจ่ายตามภาระผูกพันตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดให้เท่ากับร้อยละ ๔.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป

๘.๒ ร้อยละ ๘๐ ของรายจ่ายเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

๘.๓ ร้อยละ ๓๐ ของรายจ่ายเงินอุดหนุนท้องถิ่น

๘.๔ ร้อยละ ๘๐ ของช่องว่างทางการคลัง (Fiscal space) ซึ่งกำหนดให้ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑ ของ GDP เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลใหม่สำหรับรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๘.๕ ร้อยละ ๒๕ ของรายจ่ายภารกิจตามกฎหมายของส่วนราชการ

๘.๖ ร้อยละ ๕๐ ของรายจ่ายแก้ไขปัญหาทกภัย

๑.๔ ประเมินการฐานะการคลังรัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ประเมินการรายได้ของรัฐบาลมีจำนวน ๒,๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ขณะที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ ๒,๗๗๖,๐๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้มีการตั้งงบประมาณขาดดุลจำนวน ๔๔๖,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๒๐ ของ GDP

จากการประมาณการดุลงบประมาณในช่วงระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ พบว่า ดุลงบประมาณของรัฐบาลทั้งที่รวมและไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น^๓ (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะยังขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๓

ตารางที่ ๑.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง

	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	เฉลี่ย ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๓๐.๐	๒,๓๔๓.๐	๒,๔๗๑.๙	๒,๖๒๐.๒	๒,๗๗๗.๔	๒,๙๔๔.๐	๒,๕๘๑.๑
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๐.๒	๐.๖	๕.๕	๖.๐	๖.๐	๖.๐	๔.๐๕
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	๑๖.๗๐	๑๖.๐๓	๑๖.๐๓	๑๖.๐๕	๑๖.๐๕	๑๖.๐๕	๑๖.๑๕
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๗๗๖.๐	๒,๗๓๓.๐	๓,๐๑๔.๐	๓,๒๕๕.๐	๓,๔๖๓.๐	๓,๖๗๗.๐	๓,๑๕๓.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๗.๘๑	-๑.๕๕	๑๐.๒๘	๘.๐๐	๖.๓๙	๖.๑๘	๖.๑๘
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	๑๙.๙๐	๑๘.๗๐	๑๙.๕๕	๑๙.๙๔	๒๐.๐๑	๒๐.๐๕	๑๙.๖๙
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๔๖.๐	-๓๙๐.๐	-๕๔๒.๑	-๖๓๔.๘	-๖๘๕.๖	-๗๓๓.๐	-๕๗๑.๙
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๓.๒๐	-๒.๖๗	-๓.๕๒	-๓.๘๙	-๓.๙๖	-๔.๐๐	-๓.๕๔
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๓๒๒.๒	-๒๑๒.๕	-๓๓๕.๔	-๔๐๒.๗	-๔๓๕.๖	-๔๗๐.๖	-๓๖๓.๒
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๒.๓๑	-๑.๕๕	-๒.๑๘	-๒.๔๗	-๒.๕๒	-๒.๕๗	-๒.๒๕
ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	-๒๔๔.๐	-๑๓๐.๙	-๒๕๐.๐	-๓๑๓.๓	-๓๔๒.๐	-๓๗๒.๕	-๒๗๕.๖
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๑.๗๖	-๐.๙๐	-๑.๖๒	-๑.๙๒	-๑.๙๘	-๒.๐๓	-๑.๗๐

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ

ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน ๕,๗๘๓,๓๒๓ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๒.๙๙ ของ GDP^๔

การประมาณการหนี้สาธารณะในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ จะอยู่ภายใต้ข้อสมมติฐาน ประมาณการฐานะการคลังตามข้อ ๑.๔ และข้อสมมติฐานด้านการก่อหนี้ที่สำคัญของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

^๓ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) เป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและทิศทางของนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยไม่รวมรายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายจ่ายของการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศ หรือไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ

^๔ ประมาณการ GDP ประจำปีกันยายน ๒๕๕๘ เท่ากับ ๑๓,๔๕๓ ล้านบาท (จัดทำโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ)

๑. การกู้เงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะปี ๒๕๕๙ ยกเว้น การกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้าง อนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ (พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำฯ) และการกู้เงินตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๒. การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาลเป็นไปตามประมาณการฐานะการคลังในหัวข้อ ๑.๔

๓. การกู้เงินเพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป กำหนดให้เท่ากับ ค่าเฉลี่ยของวงเงินกู้เพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจไม่รวมภาคขนส่งตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ – ๒๕๕๘ และ กำหนดให้มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Nominal GDP)

๔. การกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและดำเนินงานอื่นของรัฐวิสาหกิจ (ไม่รวมโครงสร้างพื้นฐานและ โครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร) ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป กำหนดให้เท่ากับค่าเฉลี่ยวงเงินกู้ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนทั้งหมดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ – ๒๕๕๘ และกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตาม อัตราเงินเฟ้อ

๕. วงเงินที่รัฐบาลกู้มาเพื่อให้กู้ต่อตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป จะรวมอยู่ในวงเงิน ลงทุนแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๖. การเบิกจ่ายเงินกู้บาททดแทนเงินกู้ต่างประเทศตามโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนา ระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบขนส่งทางถนน ระยะเร่งด่วน: มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เท่ากับ ๕๒,๘๑๙ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เท่ากับ ๗,๓๔๒ ล้านบาท

๗. การเบิกจ่ายเงินกู้ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เท่ากับ ๑๓๓,๔๘๘ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เท่ากับ ๒๐๐,๑๖๘ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๑ เท่ากับ ๒๔๒,๒๙๕ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เท่ากับ ๒๑๘,๑๓๗ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๓ เท่ากับ ๑๒๑,๖๖๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๔ เท่ากับ ๓๒,๐๕๙ ล้านบาท และปีงบประมาณ ๒๕๖๕ เท่ากับ ๒๐,๘๘๓ ล้านบาท

๘. การเบิกจ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นไปตาม ข้อสมมติฐานที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^๕

๙. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (FIDF) (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) เป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

๑๐. ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ งบชำระเงินต้นเท่ากับ ๖๑,๙๙๒ ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ ๑๓๔,๐๒๕ ล้านบาท ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ส่วนปีงบประมาณ ๒๕๖๐- ๒๕๖๔ งบชำระเงินต้น คิดเป็นร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่าย และงบชำระดอกเบี้ยคิดจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕.๒๕ (อ้างอิงจาก อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้สาธารณะคงค้าง)

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๙ จะมีจำนวน ๖,๒๖๒,๕๓๘ ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๙ ของ GDP และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วน หนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๕๓.๓ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๔ รายละเอียดดังปรากฏ ในตารางที่ ๑.๔

^๕หน่วยงานในที่นี้หมายถึง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมพัฒนาที่ดิน กรมโยธาธิการ และผังเมือง กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กองทัพเรือ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.)

ตารางที่ ๑.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	๖,๒๖๒,๕๓๘	๖,๘๔๒,๓๐๔	๗,๕๒๐,๖๒๔	๘,๒๖๑,๒๙๖	๙,๐๒๐,๙๒๖	๙,๗๗๖,๖๘๗
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๔.๙	๔๖.๘	๔๘.๘	๕๐.๖	๕๒.๑	๕๓.๓
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	๑๓,๙๔๙,๐๐๐	๑๔,๖๑๓,๑๐๐	๑๕,๔๑๖,๘๐๐	๑๖,๓๒๒,๙๐๐	๑๗,๓๐๒,๓๐๐	๑๘,๓๔๐,๔๐๐

ที่มา: ๑/ หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

๒/ GDP ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ประมาณการโดยสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

บทที่ ๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค ต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะส่วนใหญ่ จะพิจารณาจากแนวโน้มของข้อมูลในอดีตและนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับข้อสมมติฐานของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะภายใต้สถานการณ์ปกติหรือกรณีฐาน (Base Case) ตามที่ปรากฏในบทที่ ๑ ซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด หรือการคาดการณ์อย่างดีที่สุด (Best Guess Estimate) แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อม เช่น ภาวะทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นความเสี่ยงที่ทำให้ฐานะการคลังไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๔ จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อฐานะการคลังจากการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่กำหนดในหัวข้อที่ ๒.๑

๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง ได้กำหนดข้อสมมติฐานของตัวแปร ๓ ตัว ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (Headline Inflation)^๖ และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๒.๑ ดังนี้

กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case) กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๐.๕ อัตราเงินเฟ้อกำหนดให้เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๐.๕ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยเท่ากับ ๑.๒๘ ซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจดี (๒๕๔๕ - ๒๕๕๑)

กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case) กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๐.๕ อัตราเงินเฟ้อกำหนดให้ลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๐.๕ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยเท่ากับ ๐.๘๒ ซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (๒๕๔๓ - ๒๕๔๔)

^๖ อัตราเงินเฟ้อทั่วไป ซึ่งคำนวณจากราคาขายปลีกสินค้าและบริการสำหรับครัวเรือน จะใช้เป็นตัวแปรแทน (Proxy Variable) ของดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP Deflator) ซึ่งคำนวณจากราคาของสินค้าทุกชนิดที่เป็นองค์ประกอบของ GDP

ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔
กรณีฐาน (Base Case)						
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (FY) (ร้อยละ)	๓.๖	๒.๘	๓.๕	๓.๙	๔.๐	๔.๐
๒. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	๐.๔	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๑.๖๑	๐.๔๙	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)						
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (FY) (ร้อยละ)	๓.๖	๒.๘	๔.๐	๔.๔	๔.๕	๔.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	๐.๔	๒.๐	๒.๕	๒.๕	๒.๕	๒.๕
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๑.๖๑	๐.๔๙	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)						
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (FY) (ร้อยละ)	๓.๖	๒.๘	๓.๐	๓.๔	๓.๕	๓.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	๐.๔	๒.๐	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๑.๖๑	๐.๔๙	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒

หมายเหตุ: ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ตามปีงบประมาณ ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค

๒.๒.๑ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานการคลังพบว่า รายได้ รายจ่ายและดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case) ภายใต้ข้อสมมติฐาน การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ ขยายตัวเฉลี่ย ๑.๒๘ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑ เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๔.๐ และ ๔.๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ (กรณีฐานร้อยละ ๓.๕ และ ๔.๐ ตามลำดับ) และร้อยละ ๔.๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๐) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๒.๐)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๕.๙๗ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๐๕) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๖.๖๓ (กรณีฐานร้อยละ ๑๖.๑๕) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๖.๒๘ (กรณีฐานร้อยละ ๖.๑๘) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๙.๔๒ (กรณีฐานร้อยละ ๑๙.๖๙) ส่งผลให้รัฐบาลมีขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๒.๗๙ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕๔ ต่อ GDP ต่อปี) โดยจะขาดดุลงบประมาณและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยต่อเนื่องถึงปี ๒๕๖๔ (เช่นเดียวกับกรณีฐาน) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๒

ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	เฉลี่ย ปี ๕๙-๖๔
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๓๐.๐	๒,๓๔๓.๐	๒,๕๓๗.๙	๒,๗๖๒.๐	๓,๐๐๙.๕	๓,๒๗๙.๒	๒,๗๑๐.๓
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๐.๒๒	๐.๕๖	๘.๓๒	๘.๘๓	๘.๙๖	๘.๙๖	๕.๙๗
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	๑๖.๗๐	๑๖.๐๓	๑๖.๓๑	๑๖.๖๐	๑๖.๙๑	๑๗.๒๒	๑๖.๖๓
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๗๗๖.๐	๒,๗๓๓.๐	๓,๐๑๕.๐	๓,๒๖๔.๐	๓,๔๗๗.๐	๓,๖๙๗.๐	๓,๑๖๐.๓
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๗.๘๑	-๑.๕๕	๑๐.๓๒	๘.๒๖	๖.๕๓	๖.๓๓	๖.๒๘
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	๑๘.๙๐	๑๘.๗๐	๑๙.๓๗	๑๙.๖๒	๑๙.๕๓	๑๙.๔๑	๑๙.๔๒
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๔๖.๐	-๓๙๐.๐	-๔๗๗.๑	-๕๐๒.๐	-๔๖๗.๕	-๔๑๗.๘	-๔๕๐.๑
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๓.๒๐	-๒.๖๗	-๓.๐๗	-๓.๐๒	-๒.๖๓	-๒.๑๙	-๒.๗๙
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวม ดอกเบี้ยจ่าย	-๓๒๒.๒	-๒๑๒.๕	-๒๗๐.๔	-๒๖๙.๙	-๒๑๗.๕	-๑๕๕.๔	-๒๔๑.๓
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๒.๓๑	-๑.๔๕	-๑.๗๔	-๑.๖๒	-๑.๒๒	-๐.๘๒	-๑.๕๓
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๒๔๕.๐	-๑๓๐.๙	-๑๘๕.๐	-๑๘๐.๕	-๑๒๓.๙	-๕๗.๓	-๑๕๓.๘
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๑.๗๖	-๐.๙๐	-๑.๑๙	-๑.๐๘	-๐.๗๐	-๐.๓๐	-๐.๙๙

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของหนี้สาธารณะภายใต้ข้อสมมติฐานตามตารางที่ ๒.๓ พบว่า กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นสูงสุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๘.๕ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ และค่อย ๆ ปรับตัวลดลง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๓

ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	๖,๒๖๒,๕๓๘	๖,๘๔๒,๓๐๔	๗,๔๕๖,๕๓๒	๘,๐๖๖,๑๓๓	๘,๖๑๐,๓๘๓	๙,๐๕๔,๗๓๙
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๔.๙	๔๖.๘	๔๗.๙	๔๘.๕	๔๘.๔	๔๗.๕
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	๑๓,๙๔๔,๐๐๐	๑๔,๖๑๓,๑๐๐	๑๕,๕๖๓,๐๐๐	๑๖,๖๓๘,๘๐๐	๑๗,๘๐๑,๔๐๐	๑๙,๐๕๗,๕๐๐

หมายเหตุ: ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ประมาณการโดย สศช. (วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) GDP ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙) และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๒.๒.๒ กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ขยายตัว ๐.๘๒ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑ เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๓.๐ และ ๓.๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

(กรณีฐานร้อยละ ๓.๕ และ ๓.๙ ตามลำดับ) และขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ – ๒๕๖๔ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๐) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒ (กรณีฐานร้อยละ ๒.๕)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๔ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๒.๗๘ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๐๕) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๕.๙๓ (กรณีฐานร้อยละ ๑๖.๑๕) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๖.๐๔ (กรณีฐานร้อยละ ๖.๑๘) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๙.๙๓ (กรณีฐานร้อยละ ๑๙.๖๙) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ ๔.๐๐ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕๔ ต่อ GDP ต่อปี) และไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ภายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ – ๒๕๖๔ ส่วนดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จะไม่สามารถสมดุลได้เช่นเดียวกัน รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๔

ตารางที่ ๒.๔ ประเมินการดุลเงินงบประมาณ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)

	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	เฉลี่ย ปี ๕๙-๖๔
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๓๐.๐	๒,๓๔๓.๐	๒,๔๒๙.๕	๒,๕๒๗.๑	๒,๖๓๐.๗	๒,๗๓๘.๖	๒,๔๙๙.๘
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๐.๒๒	๐.๕๖	๓.๖๙	๔.๐๒	๔.๑๐	๔.๑๐	๒.๗๘
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	๑๖.๗๐	๑๖.๐๓	๑๕.๙๑	๑๕.๗๘	๑๕.๖๔	๑๕.๕๑	๑๕.๙๓
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๗๗๖.๐	๒,๗๓๓.๐	๓,๐๐๒.๐	๓,๒๓๘.๐	๓,๔๓๙.๐	๓,๖๔๗.๐	๓,๑๓๙.๒
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๗.๘๑	-๑.๕๕	๙.๘๔	๗.๘๖	๖.๒๑	๖.๐๕	๖.๐๔
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	๑๙.๙๐	๑๘.๗๐	๑๙.๖๖	๒๐.๒๑	๒๐.๔๕	๒๐.๖๕	๑๙.๙๓
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๔๖.๐	-๓๙๐.๐	-๕๗๒.๕	-๗๑๐.๙	-๘๐๘.๓	-๙๐๘.๔	-๖๓๙.๔
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๓.๒๐	-๒.๖๗	-๓.๗๕	-๔.๔๔	-๔.๘๑	-๕.๑๔	-๔.๐๐
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๓๒๒.๒	-๒๑๒.๕	-๓๖๕.๘	-๔๗๘.๘	-๕๕๘.๓	-๖๔๖.๐	-๔๓๐.๖
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๒.๓๑	-๑.๔๕	-๒.๔๐	-๒.๙๙	-๓.๓๒	-๓.๖๖	-๒.๖๙
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๒๔๕.๐	-๑๓๐.๙	-๒๘๐.๔	-๓๘๙.๔	-๔๖๔.๗	-๕๔๗.๙	-๓๔๓.๐
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	-๑.๗๖	-๐.๙๐	-๑.๘๔	-๒.๔๓	-๒.๗๖	-๓.๑๐	-๒.๑๓

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ากรณีฐาน โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดเท่ากับร้อยละ ๕๕.๓ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๔ และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลของการขาดดุลงบประมาณที่ขาดดุลอย่างต่อเนื่องเป็นสำคัญ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๕

ตารางที่ ๒.๕ ประเมินการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	๖,๒๖๒,๕๓๘	๖,๘๔๒,๓๐๔	๗,๕๑๙,๖๘๖	๘,๒๕๘,๔๓๒	๙,๐๑๕,๐๓๔	๙,๗๖๖,๕๖๗
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๔.๙	๔๖.๘	๔๙.๒	๕๑.๖	๕๓.๖	๕๕.๓
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	๑๓,๙๔๙,๐๐๐	๑๔,๖๑๓,๑๐๐	๑๕,๒๗๐,๗๐๐	๑๖,๐๑๙,๐๐๐	๑๖,๘๒๐,๐๐๐	๑๗,๖๖๑,๐๐๐

หมายเหตุ: ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประเมินการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ประเมินการโดย สศช. (วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) GDP ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ประเมินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙) และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ส่วนที่ ๓

การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

บทที่ ๓ รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วยการประเมินนโยบายงบประมาณ การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง และหนี้สาธารณะ ดังนี้

๓.๑ นโยบายงบประมาณ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ รัฐบาลได้ใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เท่ากันทั้งสองปี สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่ยังมีความเปราะบางอยู่ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง

ทิศทางนโยบายงบประมาณในปี ๒๕๕๙ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลจำนวน ๔๔๖,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนภาคเอกชน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๑

ตารางที่ ๓.๑ นโยบายงบประมาณปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙

โครงสร้างงบประมาณ	๒๕๕๗			๒๕๕๘			๒๕๕๙
	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ	ข้อมูลจริง	ส่วนต่าง	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ	ข้อมูลจริง	ส่วนต่าง	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๔๕๙,๙๙๐	(๖๕,๐๑๐)	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒,๖๐๑,๔๒๒	๒๖,๔๒๒	๒,๗๒๐,๐๐๐
งบประมาณเพิ่มเติม							๕๖,๐๐๐
-ปีปัจจุบัน	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๒๔๖,๓๐๖	(๒๗๘,๖๙๔)	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒,๓๗๘,๑๑๕	(๑๙๖,๘๘๕)	
-ปีก่อน		๒๑๓,๖๘๔			๒๒๓,๓๐๗		
รายได้รัฐบาลสุทธิ	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๐๗๔,๖๕๙	(๒๐๐,๓๔๑)	๒,๓๒๕,๐๐๐	๒,๒๐๗,๔๗๖	(๑๑๗,๕๒๔)	๒,๓๓๐,๐๐๐
ดุลงบประมาณ	(๒๕๐,๐๐๐)	(๓๘๙,๙๗๒)	(๑๓๙,๙๗๒)	(๒๕๐,๐๐๐)	(๔๐๒,๒๙๗)	(๑๕๒,๒๙๗)	(๓๙๐,๐๐๐)

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

๓.๒ สถานการณ์ด้านการคลัง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๐๗๔,๖๕๙ ล้านบาท ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก ถึง ๒๐๑,๙๘๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘.๘ ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๕๙,๙๙๐ ล้านบาท โดยเป็นรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๒๔๖,๓๐๖ ล้านบาทคิดเป็นอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๘๙.๐ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท และรายจ่ายปีก่อน ๒๑๓,๖๘๔ ล้านบาท ส่งผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๓๘๙,๙๗๒ ล้านบาท

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๒๐๗,๔๗๖ ล้านบาท ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ๑๑๗,๕๒๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๑ ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๖๐๑,๔๒๒ ล้านบาท โดยเป็นรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๓๗๘,๑๑๕ ล้านบาท คิดเป็นอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๒.๔

ของวงเงินงบประมาณ ๒,๕๗๕,๐๐๐ ล้านบาท และรายจ่ายปีก่อน ๒๒๓,๓๐๗ ล้านบาท ส่งผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๔๐๒,๒๙๗ ล้านบาท

๑) ด้านรายได้

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๐๗๔,๖๕๙ ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการ ๒๐๐,๓๔๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๘ (ต่ำกว่าปีที่แล้วร้อยละ ๔.๑) สาเหตุสำคัญมาจากการหดตัวของมูลค่าการนำเข้า ส่งผลให้ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและอากรขาเข้าจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในช่วงที่ผ่านมาทำให้ผลประกอบการของภาคเอกชนไม่ขยายตัวเท่าที่ประมาณการไว้ ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำกว่าเป้าหมาย นอกจากนี้ ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการอุปโภคบริโภค โดยเฉพาะภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษีน้ำมันจัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากอุปสงค์รถยนต์ในประเทศหดตัว และการขยายระยะเวลาปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลเพื่อบรรเทาภาระของประชาชน

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๒๐๗,๔๗๖ ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการ ๑๑๗,๕๒๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕.๑ (แต่สูงกว่าปีที่แล้วร้อยละ ๖.๔) โดยมีสาเหตุหลักจากราคาน้ำมันดิบที่ลดลงตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๗ ได้ส่งผลให้ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้า ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และรายได้จากสัมปทานปิโตรเลียม จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ นอกจากนี้ ภาวะเศรษฐกิจปี ๒๕๕๗ ที่ชะลอตัวลง ประกอบกับเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๘ ที่ยังไม่สามารถฟื้นตัวได้อย่างเต็มที่ กระทบต่อการประกอบการของภาคธุรกิจ ซึ่งส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่เป็นตามเป้าหมายที่วางไว้

เมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บรายได้ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ พบว่า ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก เนื่องจากได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจทั้งในและนอกประเทศที่ชะลอตัวลง อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวที่ดีขึ้น และจะส่งผลดีต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในอนาคตต่อไป

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลหรือมาตรการในการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ มีผลต่อการจัดเก็บภาษีประเภทนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ และอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รวมและโครงสร้างภาษีของประเทศในที่สุด ดังนั้น นโยบายหรือมาตรการการยกเว้น/ลดหย่อนภาษี จึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงรายได้ภาษีที่สูญเสียไป นอกจากนี้ ระยะเวลาในการประกาศใช้นโยบาย/มาตรการดังกล่าวควรคำนึงถึงผลกระทบต่อผลการจัดเก็บรายได้ที่จะคลาดเคลื่อนจากประมาณการรายได้ด้วย เนื่องจากโดยปกติแล้วการประมาณรายได้จะกระทำล่วงหน้าเป็นเวลานานหนึ่งปีงบประมาณ

ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ ๒๕๕๗				ปีงบประมาณ ๒๕๕๘			
	จัดเก็บได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เปรียบเทียบกับปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)	จัดเก็บได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เปรียบเทียบกับปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)
๑. กรมสรรพากร	๑,๗๒๙,๘๒๐	๑,๘๙๐,๕๕๐	(๘.๕)	(๒.๐)	๑,๗๒๙,๒๐๓	๑,๙๖๕,๒๐๐	(๑๒.๐)	๐.๐
๒. กรมสรรพสามิต	๓๘๒,๗๓๐	๔๖๓,๗๐๐	(๑๗.๕)	(๑๑.๖)	๔๓๙,๐๙๓	๔๒๑,๔๐๐	๔.๒	๑๔.๗
๓. กรมศุลกากร	๑๑๗,๗๔๐	๑๓๑,๘๐๐	(๑๐.๗)	๓.๘	๑๑๕,๔๘๘	๑๒๒,๔๐๐	(๕.๖)	(๑.๙)
๔. รัฐวิสาหกิจ	๑๓๖,๖๙๑	๑๑๖,๐๐๐	๑๗.๘	๓๔.๗	๑๖๑,๒๕๔	๑๒๐,๐๐๐	๓๔.๔	๑๘.๐
๕. หน่วยงานอื่น	๑๓๕,๙๕๓	๑๑๖,๒๕๐	๑๖.๙	(๑๔.๕)	๑๗๓,๔๒๕	๑๔๖,๑๐๐	๑๘.๗	๒๗.๖
๖. รวมทั้งสิ้น	๒,๕๐๒,๙๓๔	๒,๗๑๘,๓๐๐	(๘.๐)	(๒.๗)	๒,๖๑๘,๔๖๓	๒,๗๗๕,๑๐๐	(๕.๖)	๔.๖
๗. หัก การคืนภาษีของกรม สรรพากร ฯลฯ	๓๓๑,๒๓๔	๓๓๔,๓๐๐	(๐.๙)	๔.๙	๓๑๔,๖๔๑	๓๔๑,๑๐๐	(๗.๘)	(๕.๐)
๘. รวมรายได้สุทธิก่อนจัดสรร	๒,๑๗๑,๗๐๐	๒,๓๘๔,๐๐๐	(๘.๙)	(๓.๘)	๒,๓๐๓,๘๒๒	๒,๔๓๔,๐๐๐	(๕.๓)	๖.๑
๙. จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนด	๙๗,๐๔๑	๑๐๙,๐๐๐	(๑๑.๐)	๓.๓	๙๖,๓๔๖	๑๐๙,๐๐๐	(๑๑.๖)	(๐.๗)
๑๐. รวมรายได้สุทธิ	๒,๐๗๔,๖๕๙	๒,๒๗๕,๐๐๐	(๘.๘)	(๔.๑)	๒,๒๐๗,๔๗๖	๒,๓๒๕,๐๐๐	(๕.๑)	๖.๔

หมายเหตุ: *รายการที่หักประกอบด้วย ๑) คืนภาษีสรรพากร ๒)อากรถอนคืนกรมศุลกากร ๓) จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ๔) เงินคืนขดเชยส่งออก

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๒) ด้านรายจ่าย

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๕๙,๙๙๐ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๕๗,๕๐๙ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒.๔ ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๒๔๖,๓๐๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๙.๐ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ ๓.๔ และรายจ่ายปีก่อน ๒๑๓,๖๘๔ ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๗.๕ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๓ โดยในส่วนของการจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๗.๓ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ ๖๒.๙ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๓

สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๗๕,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าร้อยละ ๒ โดยประกอบด้วยรายจ่ายประจำปี ๒,๐๒๗,๘๕๙ ล้านบาท (ร้อยละ ๗๘.๘ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน ๔๔๙,๔๗๕ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๗.๕ ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ๕๕,๗๐๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๒.๒ ของวงเงินงบประมาณ)

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๒,๖๐๑,๔๒๒ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๑๔๑,๔๓๑ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕.๗ ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๓๗๘,๑๑๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๔ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๕๗๕,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๕.๙ และรายจ่ายปีก่อน ๒๒๓,๓๐๗ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๔.๕ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำปี (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๕.๕ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ ๗๓.๗ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๓

ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๗				๒๕๕๘			
รายการ	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่าย ทั้งปี	เปรียบเทียบ กับวงเงิน งบประมาณ	เปรียบเทียบ ช่วงเดียวกัน ปีก่อน (ร้อยละ)	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่าย ทั้งปี	เปรียบเทียบ กับวงเงิน งบประมาณ	เปรียบเทียบ ช่วงเดียวกัน ปีก่อน (ร้อยละ)
๑. รายจ่ายรวม	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๔๕๙,๙๙๐	(๒.๖)	๒.๔	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒,๖๐๑,๔๒๒	๑.๐	๕.๗
๒. งบประมาณปีปัจจุบัน	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๒๔๖,๓๐๖	(๑๑.๐)	๓.๔	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒,๓๗๘,๑๑๕	(๗.๖)	๕.๙
๒.๑ รายจ่ายประจำปี	๒,๐๑๗,๒๔๔	๑,๙๖๒,๒๕๗	(๒.๗)	๓.๒	๒,๐๒๗,๘๕๙	๒,๑๐๖,๕๕๕	(๑.๐)	๗.๔
๒.๒ รายจ่ายลงทุน	๔๕๑,๕๑๐	๒๘๔,๐๔๙	(๓๗.๑)	๒.๗	๔๔๙,๔๗๖	๒๗๑,๕๖๐	(๓๐.๖)	(๔.๔)
๓. รายจ่ายจาก งบประมาณปีก่อน	-	๒๑๓,๖๘๔	n/a	(๗.๕)	-	๒๒๓,๓๐๗	n/a	๔.๕
รายการช่วยจำ								
ก. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	๕๒,๘๒๒				๕๕,๗๐๐			
ข. รายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลัง	๑๓,๔๓๔				๔๑,๙๖๕			
ค. งบกลาง	๓๔๕,๔๕๙				๓๗๕,๗๐๘			
ง. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินฯ	๗๒,๕๐๐				๘๘,๘๒๔			

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓) ฐานะการคลังของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๒,๐๗๐,๐๑๘ ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว ๙๓,๔๕๑ ล้านบาท ในขณะที่มีรายจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น ๒,๔๕๙,๙๙๐ ล้านบาท

ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๒๔๖,๓๐๖ ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน ๒๑๓,๖๘๔ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๓๘๙,๙๗๒ ล้านบาท (ทั้งนี้ หากไม่รวมรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน รัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๑๗๖,๒๘๘ ล้านบาท) เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ ๓๐,๖๖๖ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น ๓๕๙,๓๐๖ ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ ๔๙๕,๗๔๖ ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๑๐๙,๓๐๖ ล้านบาท

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๒,๑๙๙,๑๒๕ ล้านบาท สูงกว่าปีที่แล้ว ๑๒๙,๑๐๗ ล้านบาท ในขณะที่มีรายจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น ๒,๖๐๑,๔๒๒ ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๓๗๘,๑๑๕ ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน ๒๒๓,๓๐๗ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๔๐๒,๒๙๗ ล้านบาท (ทั้งนี้ หากไม่รวมรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน รัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๑๗๘,๙๙๐ ล้านบาท) เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ ๘๒,๗๒๗ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น ๓๑๙,๕๗๐ ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ ๔๒๖,๑๓๗ ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๖๙,๕๓๐ ล้านบาท

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กำหนดไว้เท่ากับ ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ ๕.๖ เมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีที่ผ่านมา และวงเงินรายจ่ายงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ อีก ๕๖,๐๐๐ ล้านบาท ในขณะที่ประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เท่ากับ ๒,๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๐.๒ เมื่อเทียบกับประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ส่งผลให้วงเงินขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๘ เท่ากับ ๔๔๖,๐๐๐ ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๔

ตารางที่ ๓.๔ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๗		๒๕๕๘		๒๕๕๙
	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ
๑. รายได้นำส่งคลัง	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๐๗๐,๐๑๘	๒,๓๒๕,๐๐๐	๒,๑๙๙,๑๒๕	๒,๓๓๐,๐๐๐
๒. รายจ่าย	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๔๕๙,๙๙๐	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒,๖๐๑,๔๒๒	๒,๗๒๐,๐๐๐
- ปัจจุบัน		๒,๒๔๖,๓๐๖		๒,๓๗๘,๑๑๕	
- ปีก่อน		๒๑๓,๖๘๔		๒๒๓,๓๐๗	
- งบประมาณเพิ่มเติม					(๕๖,๐๐๐)
๓. ดุลเงินงบประมาณ	(๒๕๐,๐๐๐)	(๓๘๙,๙๗๒)	(๒๕๐,๐๐๐)	(๔๐๒,๒๙๗)	(๔๔๖,๐๐๐)
๔. ดุลเงินนอกงบประมาณ		๓๐,๖๖๖		๘๒,๗๒๗	
๕. ดุลเงินสดก่อนกู้		(๓๕๙,๓๐๖)		(๓๑๙,๕๗๐)	
๖. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		๒๕๐,๐๐๐		๒๕๐,๐๐๐	
๗. ดุลเงินสดหลังกู้		(๑๐๙,๓๐๖)		(๖๙,๕๗๐)	
๘. เงินคงคลังปลายปี		๔๙๕,๗๔๖		๔๒๖,๑๓๗	

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

๓.๓ หนี้สาธารณะ

๑) หนี้สาธารณะคงค้าง

ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ ๕,๗๘๓ พันล้านบาท คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ ๔๒.๙๙ ของ GDP ทั้งนี้ เป็นหนี้ของรัฐบาล ๔,๑๕๗ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ๑,๐๖๕ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน ๕๔๒ พันล้านบาท และหนี้ของ หน่วยงานอื่นของรัฐอีกประมาณ ๑๘.๔ พันล้านบาท โดยหนี้ของรัฐบาลมีสัดส่วนที่สูงที่สุดเท่ากับร้อยละ ๗๑.๘๙ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๘.๔๒ ของ หนี้สาธารณะทั้งหมด รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๕

ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: พันล้านบาท

	๓๐ ก.ย. ๕๖	๓๐ ก.ย. ๕๗	๓๐ ก.ย. ๕๘	สัดส่วนต่อ หนี้สาธารณะ คงค้าง (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับ ๓๐ ก.ย. ๕๗ (ร้อยละ)
๑. หนี้รัฐบาล	๓,๗๗๔.๘๒	๓,๙๖๕.๔๕	๔,๑๕๗.๓๙	๗๑.๘๙	๔.๘
- หนี้ในประเทศ	๓,๗๐๔.๙๘	๓,๘๙๐.๒๘	๔,๐๗๒.๗๑	๗๐.๔๒	๔.๗
- หนี้ต่างประเทศ	๖๙.๘๔	๗๕.๑๘	๘๔.๖๘	๑.๔๖	๑๒.๖
๒. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๑๑๒.๙๗	๑,๐๘๗.๓๙	๑,๐๖๕.๒๐	๑๘.๔๒	-๒.๐
๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๔๔๙.๑๒	๔๒๕.๙๐	๔๒๕.๑๒	๗.๓๕	-๐.๒
- หนี้ในประเทศ	๓๓๕.๘๕	๓๑๘.๓๙	๓๒๔.๕๗	๕.๖๑	๑.๙
- หนี้ต่างประเทศ	๑๑๓.๒๖	๑๐๗.๕๑	๑๐๐.๕๕	๑.๗๔	-๖.๕
๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๖๖๓.๘๖	๖๖๑.๕๐	๖๔๐.๐๘	๑๑.๐๗	-๓.๒
- หนี้ในประเทศ	๔๗๒.๕๗	๔๘๘.๙๑	๔๖๗.๓๘	๘.๐๘	-๔.๔
- หนี้ต่างประเทศ	๑๙๑.๖๙	๑๗๒.๕๙	๑๗๒.๗๐	๒.๙๙	๐.๑
๓. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	๕๔๑.๙๓	๖๒๖.๕๑	๕๔๒.๓๐	๙.๓๘	-๑๓.๔
- หนี้ในประเทศ	๕๓๘.๒๕	๖๒๓.๖๑	๕๔๐.๐๐	๙.๓๔	-๑๓.๔
- หนี้ต่างประเทศ	๓.๖๘	๒.๙๐	๒.๓๐	๐.๐๔	-๒๐.๗
๔. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู	๐.๐๐	-	-	๐.๐	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๐.๐๐	-	-	๐.๐	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๐.๐๐	-	-	๐.๐	n.a.
๕. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	๐.๘๓	๑๑.๔๖	๑๘.๔	๐.๓๒	๑,๒๘๐
รวมหนี้ในประเทศ	๕,๐๕๒.๔๙	๕,๓๗๒.๕๗	๕,๒๔๓.๐๙	๙๐.๖๖	๐.๙
- ร้อยละต่อ GDP	๔๒.๓๒	๔๔.๒๖	๔๐.๓๑		
รวมหนี้ต่างประเทศ	๓๗๘.๐๗	๓๕๘.๒๔	๓๖๐.๒๓	๖.๒๓	๐.๖
- ร้อยละต่อ GDP	๓.๑๗	๒.๙๒	๒.๖๘		
รวมหนี้สาธารณะคงค้าง	๕,๔๓๐.๕๖	๕,๖๙๐.๘๑	๕,๖๐๓.๓๒	๑๐๐.๐	๑.๖
- ร้อยละต่อ GDP	๔๕.๔๙	๔๗.๑๘	๔๒.๙๙		
GDP (adjusted)	๑๑,๙๓๘.๒๕	๑๒,๒๖๘.๐๐	๑๓,๔๕๓.๐๖		

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ: GDP (adjusted) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหนี้สาธารณะมีโอกาสนำไปสู่วิกฤติทางการคลังค่อนข้างต่ำ แม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามความต้องการใช้เงินเพื่อการลงทุนตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP) และเมื่อพิจารณาในเชิงพลวัต พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ ๔๗.๑๘ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๔๒.๙๙ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ บ่งบอกว่าระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ และไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๒.๖๘ ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังของหนี้ต่างประเทศที่อาจเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลก จึงมีขนาดของผลกระทบอยู่ในวงจำกัด นอกจากนี้ อัตราส่วนหนี้สาธารณะระยะสั้นต่อระยะยาว (แบ่งตามอายุคงเหลือ) ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘ อยู่ที่ร้อยละ ๑๔.๙๐ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้วที่ร้อยละ ๑๖.๗๕ ซึ่งยังเป็นอัตราที่ต่ำและยังบริหารจัดการได้

๒) ภาระหนี้ของรัฐบาล

ภาระหนี้ของรัฐบาลประกอบไปด้วยรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๘๕,๘๖๒ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๓๖ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ ๔.๔ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๕๒,๘๒๒ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ร้อยละ ๗.๕ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๓๓,๐๔๐ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ร้อยละ ๓.๓

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๘๓,๒๗๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๑๑ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต่ำกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ ๑.๔ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๕๕,๗๐๐ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๕.๔ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๒๗,๕๗๐ ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๔.๑ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๖

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๒๐๑,๐๓๒ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๓๙ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ ๓.๙ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๖๑,๙๙๒ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ร้อยละ ๑๑.๓ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๓๙,๐๔๐ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ร้อยละ ๙.๐ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๖

ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล

รายการ	ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		ปีงบประมาณ ๒๕๕๘		ปีงบประมาณ ๒๕๕๙	
	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระต้นเงินกู้	๕๒,๘๒๒	๗.๕	๕๕,๗๐๐	๕.๔	๖๑,๙๙๒	๑๑.๓
รัฐบาล	๓๓,๗๖๑		๓๙,๖๘๑		๔๐,๖๓๙	๒.๔
รัฐวิสาหกิจ	๑๙,๐๖๑		๑๖,๐๑๙		๒๑,๓๕๓	๓๓.๓
ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	๑๓๓,๐๔๐	๓.๓	๑๒๗,๕๗๐	-๔.๑	๑๓๙,๐๔๐	๔.๐
ภาระหนี้โดยรวม	๑๘๕,๘๖๒	๔.๔	๑๘๓,๒๗๐	-๑.๔	๒๐๑,๐๓๒	๘.๗
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	๒,๕๒๕,๐๐๐	๕.๒	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒.๐	๒,๗๒๐,๐๐๐	๕.๖
สัดส่วนภาระหนี้ต่อ งบประมาณ (ร้อยละ)	๗.๓๖	-๐.๗	๗.๑๑	-๓.๔	๗.๓๙	๓.๙

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป สำนักงานงบประมาณ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนลดลงจากร้อยละ ๗.๓๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๗.๑๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เนื่องจากการแก้ไขพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของหนี้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รัฐบาลจะไม่ต้องจัดสรรงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยหนี้เงินกู้ดังกล่าวในวงเงินประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

อนึ่ง ภาระหนี้ต้องงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) จึงสามารถสรุปได้ว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะวิกฤติด้านหนี้สาธารณะมีโอกาสน้อย ไม่สูงมาก ยกเว้นจะเกิดภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจหรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอย่างไม่คาดคิด (เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติที่มีผลกระทบในวงกว้าง หรือกรณีเกิดวิกฤติเศรษฐกิจโลก เป็นต้น) ซึ่งอาจส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

๓.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาฐานะการคลังที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ จำนวนการขาดดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่าวงเงินขาดดุลตามเอกสารงบประมาณเสมอ ส่งผลให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติทางการคลังอันสืบเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนของการประมาณการฐานะการคลัง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงทางด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่า นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีของรัฐบาลอาจเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการใช้นโยบายหรือมาตรการภาษีในระยะยาวอาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนอกเหนือจากกระทรวงการคลัง เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(บีไอไอ) มีอำนาจออกกฎหมายให้ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

สำหรับความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย พบว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดการณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ ระดับเงินคงคลัง รวมไปถึงความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น มาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ มาตรการบริหารความเสี่ยงที่ได้ดำเนินการแล้ว เช่น การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวจากโครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขนาดและความครอบคลุมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศน้อยลง

อย่างไรก็ดี ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลยังรวมถึงความเสี่ยงอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ Public Private Partnerships (PPPs) อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในลักษณะการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ร่วมลงทุนการรับประกันรายได้ขั้นต่ำของโครงการ รวมไปถึงการร่วมรับผลขาดทุนของโครงการในกรณีที่รายได้ของโครงการต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ เป็นต้น

ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างกว้างขวาง รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าการขาดดุลแอบแฝง (Hidden Deficit) เป็นความเสียหายที่ยังไม่รับรู้โดยระบบงบประมาณ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่ควบคุมได้ยาก นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีภาระในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เพื่อรองรับการทำธุรกรรมตามพันธกิจในอนาคตหรือเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีปัญหาทางการเงินอีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะปานกลางค่อนข้างต่ำ เนื่องจากหนี้สาธารณะคงค้างยังอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลค้ำประกันสะท้อนถึงความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ซึ่งมีขนาดใหญ่เกินกว่าสภาพคล่องและเงินกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จะรองรับได้ จึงมีการใช้เงินกู้สำหรับการรับจำนำสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ รัฐบาลรับภาระชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ยอันเกิดจากโครงการรับจำนำฯ ทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้โดยรวมของรัฐบาล วงเงินค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ระดับหนี้สาธารณะ และความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

๓.๕ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

- ๑) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย นอกจากนี้ หากการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลอาจจะคลาดเคลื่อนไปจากผลการดำเนินงานจริง ก็ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและวินัยทางการคลัง
- ๒) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี
- ๓) เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ
- ๔) กำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณสมดุล และการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของวงเงินงบประมาณ)
- ๕) ผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐฯ มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง
- ๖) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น
- ๗) จัดทำและเผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อติดตามและประเมินภาระทางการคลังทั้งที่เป็นภาระโดยตรง และภาระผูกพัน (Contingent Liabilities) จากการค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินการนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้เผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการคลังในเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ถึงปัจจุบัน

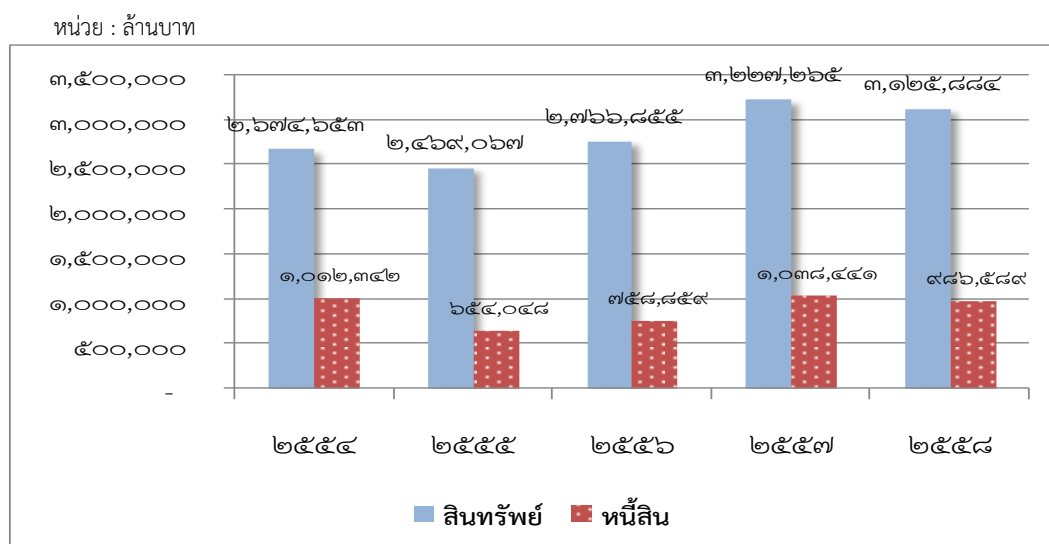
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ

๔.๑ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ เป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๓ กองทุน^๗ โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ ๕ ประเภท ได้แก่ (๑) กองทุนเพื่อการกุศล ๑๗ กองทุน (๒) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต ๑๔ กองทุน (๓) กองทุนเพื่อการส่งเสริมและสวัสดิการสังคม ๑๙ กองทุน (๔) กองทุนเพื่อการบริการ ๖ กองทุน และ (๕) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ๕๗ กองทุน

จากการศึกษาข้อมูลงบทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ (กองทุน) ในภาพรวม พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม ๒,๑๓๙,๒๙๕ ล้านบาท โดยสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม มีมูลค่า ๓,๑๒๕,๘๘๔ และ ๙๘๖,๕๘๙ ล้านบาท ตามลำดับ เมื่อพิจารณาด้านโครงสร้างเงินทุนแล้ว จะเห็นว่า หนี้สินคิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๑.๕๖ ของสินทรัพย์รวม แสดงว่า สินทรัพย์ของกองทุนนอกงบประมาณมีส่วนของเจ้าหนี้ไม่มากนัก ซึ่งกองทุนนอกงบประมาณสามารถนำสินทรัพย์ไปหารายได้และไม่มีปัญหาด้านการชำระหนี้ สะท้อนถึงความเสี่ยงด้านหนี้สินที่อยู่ในระดับไม่สูงมาก (แผนภาพที่ ๔.๑)

แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘



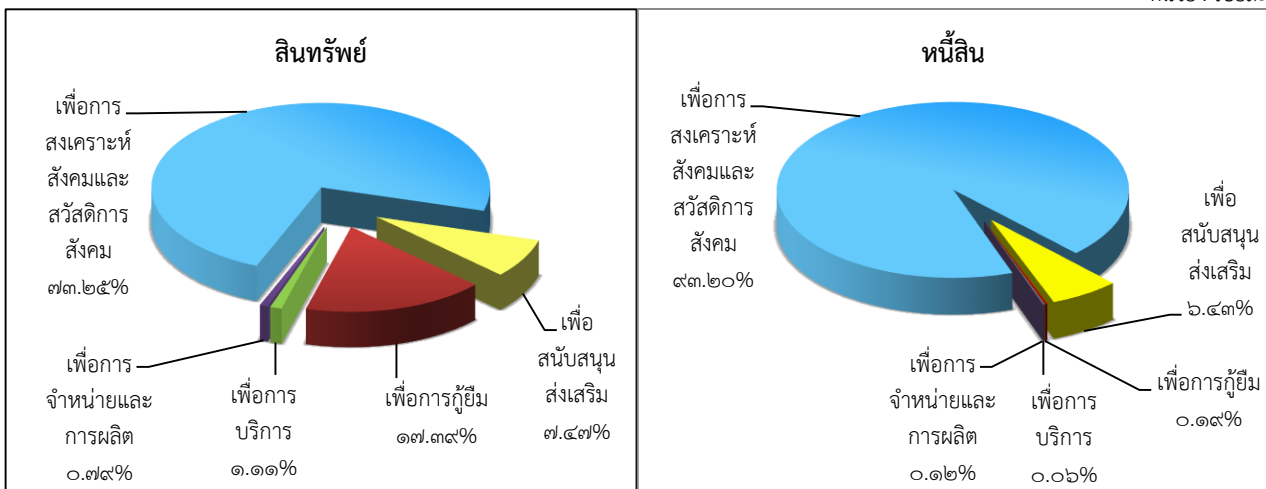
ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของเงินทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลาง

^๗รายงานภาพรวมข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนและเงินฝากคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

การพิจารณาโครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ๕ ประเภท พบว่า สินปีงบประมาณ ๒๕๕๘ สินทรัพย์และหนี้สินส่วนใหญ่เป็นของกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๓.๒๕ (๒,๒๘๙,๖๓๗ ล้านบาท) และร้อยละ ๙๓.๒๐ (๙๑๙,๔๗๔ ล้านบาท) ของสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแหล่งที่มาของความเสียงทางการเงินคลังมีแนวโน้มที่จะเกิดจากกองทุนประเภทสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นหลัก ทั้งนี้ กองทุนที่มีสินทรัพย์สูงสุด ได้แก่ กองทุนประกันสังคม (๑,๔๓๖,๙๓๔ ล้านบาท) และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (๗๖๙,๐๑๓ ล้านบาท) (แผนภาพที่ ๔.๒)

แผนภาพที่ ๔.๒ โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

หน่วย : ร้อยละ



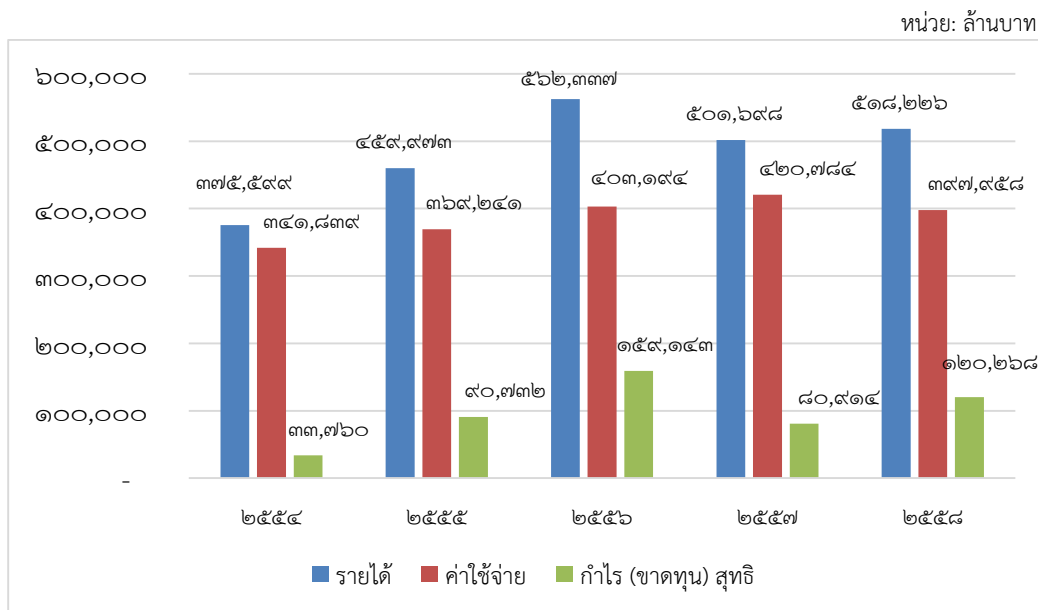
ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

การพิจารณาถึงความเสียงจากหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ พบว่า กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการดำเนินงาน โดยแหล่งที่มาของหนี้สินเกิดจากประมาณการค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพันในระยะยาว^๔ ซึ่งเป็นหนี้สินหลักของกองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จะต้องดูแลและรับผิดชอบ ดังนั้น ความเสียงทางการเงินคลังที่เกิดจากการผิณฑชำระหนี้ของกองทุนนอกงบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม สำหรับความเสียงทางการเงินคลังที่เกิดจากการผิณฑชำระหนี้ที่อาจเกิดจากการกู้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในกรณีที่กองทุนอาจประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาล และการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของกองทุน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตตามสถานการณ์การผันผวนของราคาน้ำมัน

^๔ประมาณการค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพันในระยะยาวเป็นเงินที่สำรองไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกกองทุน

การพิจารณารายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม พบว่า ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนนอกงบประมาณทั้งหมดมีรายได้รวมเท่ากับ ๕๑๘,๒๒๖ ล้านบาท และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๓๙๗,๙๕๘ ล้านบาท ส่งผลให้มีกำไรสุทธิ จำนวน ๑๒๐,๒๖๘ ล้านบาท ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ พบว่า รายได้ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ สูงกว่ารายได้ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ ๓.๓ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ลดลงเล็กน้อยจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ คิดเป็นร้อยละ ๕.๔ (แผนภาพที่ ๔.๓)

แผนภาพที่ ๔.๓ รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไร (ขาดทุน) สุทธิของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

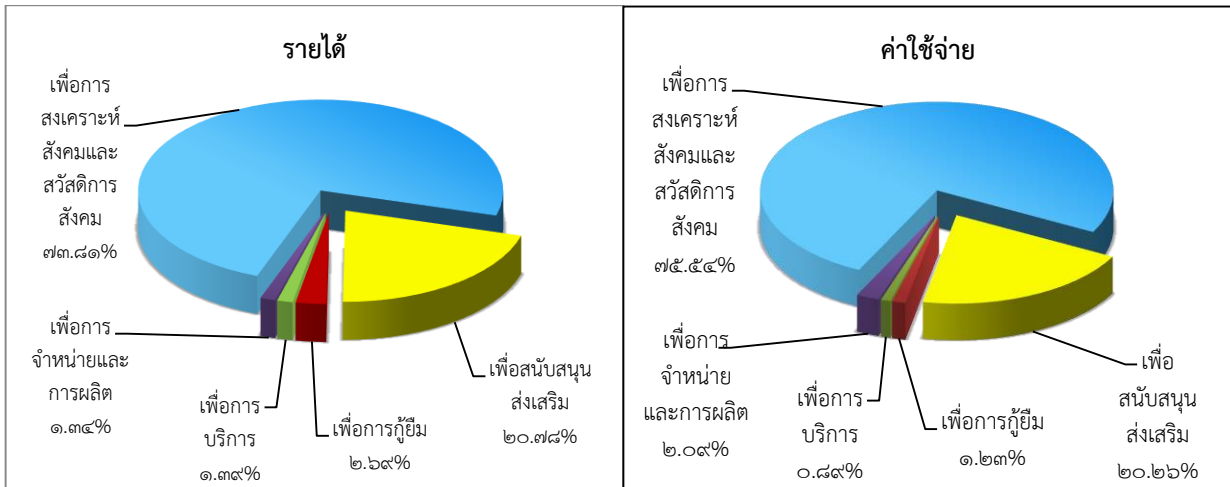


ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไร (ขาดทุน) สุทธิของกองทุนนอกงบประมาณ ในภาพรวมตามประเภททุนทั้ง ๕ ประเภท พบว่า สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายสูงสุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๓.๘๑ และ ๗๕.๕๔ ของรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งหมด ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อใดก็ตามที่กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมประสบภาวะขาดทุน ไม่สามารถบริหารรายได้และค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมได้ ย่อมส่งผลให้กองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมประสบภาวะขาดทุนเช่นกัน ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลในอนาคต (แผนภาพที่ ๔.๔)

แผนภาพที่ ๔.๔ โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

หน่วย : ร้อยละ



ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ: *ค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยติดลบเนื่องจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) บันทึกลดยอดบัญชีหนี้สงสัยจะสูญจำนวน ๑๔,๗๒๐.๐๘ และ ๑,๐๗๔.๓๕ ล้านบาท ตามลำดับ โดยเป็นไปตามนโยบายการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญของกองทุน

๔.๒ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกระบบประมาณ

สำหรับในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกระบบประมาณ ดังนี้

๑) มติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ ได้มีจัดสรรงบประมาณในปี ๒๕๕๘ เพื่อจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ (กองทุนช่วยเหลือฯ) เป็นจำนวน ๒๐๐ ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติทุกคนที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ทั้งในภาวะปกติ ภาวะวิกฤตในการประกาศกฎอัยการศึก และทำให้เกิดความสูญเสียหรือเสียหายใดๆ จากการจลาจล การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ อุบัติเหตุ การหยุดชะงักของการเดินทาง อาชญากรรม และภัยด้านอื่นๆ ทั้งนี้ ได้มีผลบังคับใช้กองทุนช่วยเหลือฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗

๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ รับทราบการทบทวนภารกิจกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังและกองทุนอื่น ๆ เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมของแต่ละกองทุน ทั้งนี้ หากกองทุนหมุนเวียนใดดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว หรือไม่มีความจำเป็นในการดำรงอยู่ ก็จะพิจารณายุบเลิกกองทุนหมุนเวียนและนำเงินที่คงเหลือไปใช้ประโยชน์ต่อไป

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คสช. ได้มีอนุมัติให้ยุบเลิกกองทุน ๓ กองทุน ได้แก่ กองทุนหมุนเวียนโรงงานฟอกหนัง กองทุนหมุนเวียนชาวสารพานิษฐ์ และกองทุนหมุนเวียนดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินเป็นพลังงานทดแทน เนื่องจากมีผลประกอบการขาดทุน นอกจากนี้ ครม.ได้มีมติให้ยุบเลิกกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน

๔.๓ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษากองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ข้อมูลสถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะอ่อนแอได้ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง จึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นรายแห่ง โดยเฉพาะกองทุนที่มีความเสี่ยงและอาจจะประสบปัญหาทางการเงินได้ในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินกู้ให้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน ๓ แห่งนี้ ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจะก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง ๓ กองทุนในที่สุด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของทั้ง ๓ กองทุนจะพิจารณาจากสินทรัพย์รวม หนี้สินรวม รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิ

๔.๓.๑ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม โดยกำไรสุทธิมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนมีรายได้จากงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้ผ่านเงินอุดหนุนลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๘ ซึ่งยังคงสะท้อนให้เห็นถึงภาระทางการคลังที่มีอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ พบว่า กองทุนมีสินทรัพย์รวม ๙,๐๑๓ ล้านบาท และหนี้สินรวม ๗,๒๕๓ ล้านบาท ซึ่งจำนวนสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมทั้งสิ้น ๑,๗๖๐ ล้านบาท โดยในส่วนผลการดำเนินงานพบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนมีกำไรสุทธิเท่ากับ ๒๗๖ ล้านบาท (ตารางที่ ๔.๑)

ตารางที่ ๔.๑ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๗,๐๖๒	๗,๙๔๖	๗,๘๓๐	๙,๐๑๓
หนี้สินรวม	๔,๔๔๙	๔,๖๒๔	๖,๐๘๘	๗,๒๕๓
รายได้	๑๐๘,๓๒๗	๑๐๙,๒๖๗	๑๑๕,๖๖๖	๑๒๐,๐๒๕
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๑๐๗,๘๐๔	๑๐๘,๗๔๔	๑๑๕,๑๗๗	๑๑๔,๙๖๔
ค่าใช้จ่าย	๑๐๗,๙๐๒	๑๐๘,๖๖๐	๑๑๕,๑๓๖	๑๒๐,๐๒๕
กำไรสุทธิ	๔๒๕	๖๐๖	๔๙๐	๒๗๖

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ โดยกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมากองทุนมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุและมีแนวโน้มความต้องการบริการทางการแพทย์จะมากขึ้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายของกองทุนเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี (ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕) ในขณะที่เงินรายได้ของกองทุนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในอนาคต ตามโครงสร้างประชากรที่กำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ จะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอีก ดังนั้น ในระยะยาวรัฐบาลต้องรับภาระโดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางด้านการคลัง

๔.๓.๒ กองทุนประกันสังคม

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม รวมทั้งมีแนวโน้มกำไรหรือขาดทุนสุทธิที่ไม่แน่นอน รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบ (นายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล) ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม ๑,๔๓๖,๙๓๔ และ ๙๐๕,๓๖๙ ล้านบาท ตามลำดับ โดยสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม ๕๓๑,๕๖๔ ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนประกันสังคมมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเท่ากับ ๔๓,๓๓๖ ล้านบาท (ตารางที่ ๔.๒)

ตารางที่ ๔.๒ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนประกันสังคม
ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

กองทุนประกันสังคม				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๑,๐๑๘,๖๑๙	๑,๑๔๕,๓๗๕	๑,๔๓๐,๗๐๘	๑,๔๓๖,๙๓๔
หนี้สินรวม	๕๙๗,๙๒๔	๖๘๙,๗๒๓	๙๘๓,๕๘๗	๙๐๕,๓๖๙
รายได้	๑๕๑,๑๑๓	๑๘๑,๕๕๙	๒๐๐,๖๑๗	๒๓๐,๔๘๑
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๑๑,๑๖๕	๓๐,๙๒๐	๒๔,๘๙๙	๒๗,๙๙๒
ค่าใช้จ่าย	๑๓๘,๗๕๘	๑๕๐,๔๔๗	๑๗๕,๐๑๕	๑๘๓,๑๔๕
กำไรสุทธิ	๑๒,๓๕๕	๓๑,๑๑๒	๒๖,๖๐๒	๔๓,๓๓๖

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ โดยกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ดี ในอนาคตกองทุนมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากการที่โครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในไม่ช้า รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและค่าประโยชน์ทดแทน ขณะที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากงบสมทบ (นายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล) ดังนั้น รายได้จะทยอยปรับลดลงไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรและกำลังแรงงาน ซึ่งในระยะยาวจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงภาระทางการคลังจึงถือเป็นความเสี่ยงทางด้านการคลัง

๔.๓.๓ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญ และสายวิชาชีพจนถึงระดับปริญญาตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา โดยกองทุนได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปี ๒๕๓๙ เป็นปีแรก จำนวนทั้งสิ้น ๓,๐๐๐ ล้านบาท

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ กยศ. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม เนื่องจากสินทรัพย์ของกองทุนจะรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยมีกำไรสุทธิที่ใกล้เคียงกันจำนวนมากกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม จำนวน ๒๙๖,๕๒๒ และ ๑,๐๕๔ ล้านบาท ตามลำดับ โดยสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมจำนวน ๒๙๕,๔๖๘ ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงาน พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กยศ. มีกำไรสุทธิเท่ากับ ๑๗,๘๕๒ ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจากการลดยอดบัญชีหนี้สงสัยจะสูญตามนโยบายของกองทุน ทั้งนี้ การลดยอดบัญชีหนี้สงสัยจะสูญดังกล่าวจะมีผลทำให้กองทุนมีรายได้และกำไรสุทธิสูงขึ้น (ตารางที่ ๔.๓)

ตารางที่ ๔.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๓๗๘,๔๐๗	๓๙๒,๔๘๐	๔๒๐,๑๖๖	๒๙๖,๕๒๒
- ลูกหนี้	๓๕๖,๕๔๗	๓๘๐,๘๓๙	๒๔๓,๘๒๔	๒๔๙,๕๙๒
หนี้สินรวม	๑,๐๔๒	๗๕๒	๗๕๓	๑,๐๕๔
ทุน	๓๗๖,๔๕๔	๓๙๑,๗๒๙	๒๖๓,๒๑๙	๒๙๕,๔๖๘
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๙,๕๐๐	๑๒,๐๐๐	๒๕,๕๐๐	๑๔,๓๙๔
รายได้	๓,๐๖๒	๒,๙๐๑	๓,๑๗๗	๔,๘๒๑
ค่าใช้จ่าย	๘๘๑	๕๓๘	๗๔๘	-๑๓,๐๓๐
กำไรสุทธิ	๒,๑๘๑	๒,๓๖๒	๒,๔๒๙	๑๗,๘๕๒

หมายเหตุ: ค่าใช้จ่ายติดลบเนื่องจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) บันทึกลดยอดบัญชีหนี้สงสัยจะสูญจำนวน ๑๔,๗๐๐.๐๘ ล้านบาท

โดยเป็นไปตามนโยบายการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญของกองทุน

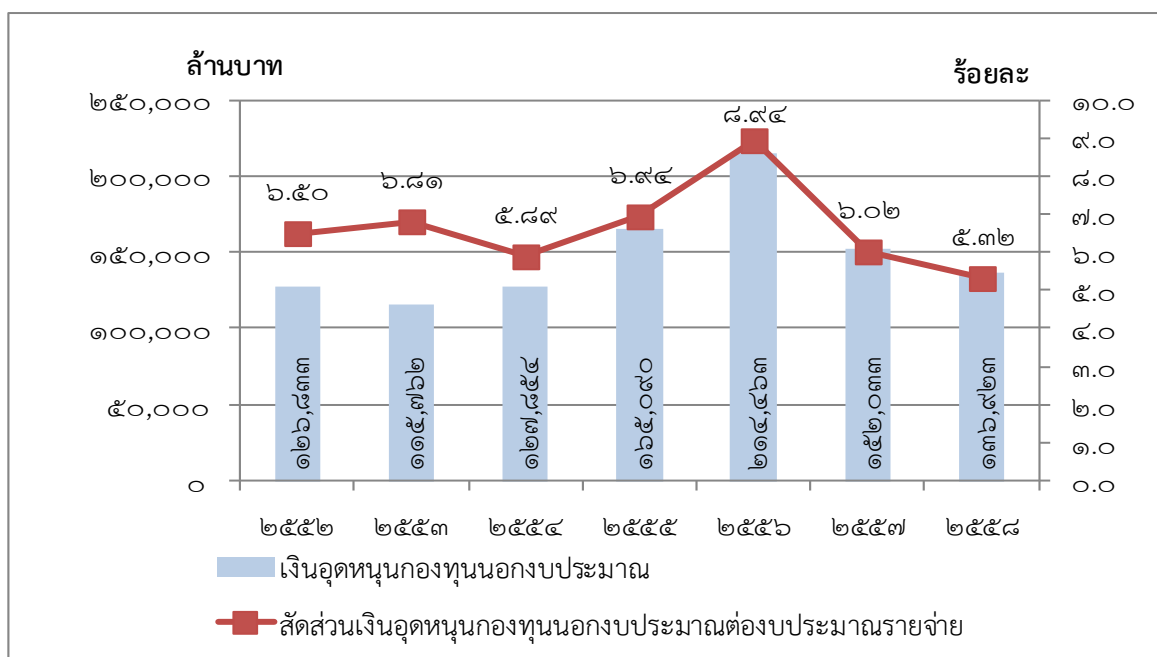
ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของ กยศ. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ โดยกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก กยศ. ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ แต่ด้วยวัตถุประสงค์ของ กยศ. ที่ต้องการสนับสนุนให้เยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสได้รับการศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ซึ่งจะช่วยลดปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา และจะเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ การสนับสนุนให้เยาวชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ต้องมีเงินทุนในการให้กู้ยืมอย่างเพียงพอและหากกระบวนการในการเรียกเก็บหนี้จากผู้กู้ยืมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องอย่างไม่มีที่สิ้นสุด สะท้อนถึงภาระและความเสี่ยงทางด้านการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นด้วย

๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ ได้แก่ ๑) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้านฯ) ๒) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

แผนภาพที่ ๔.๕ สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๘



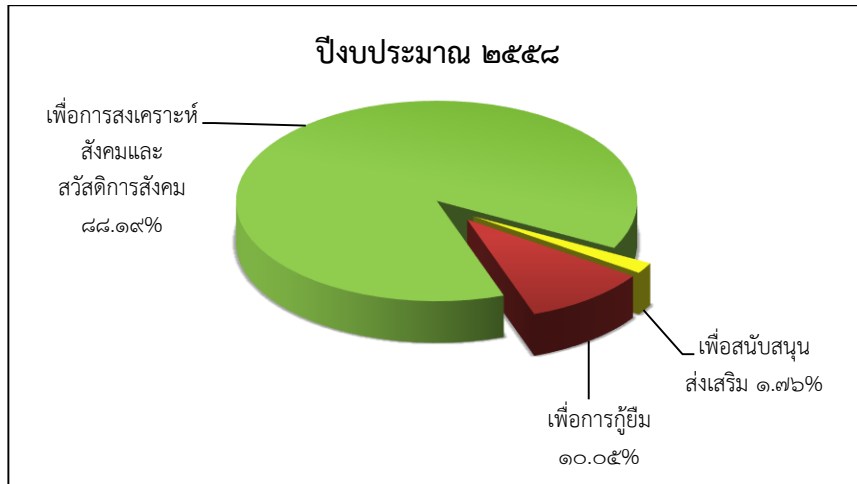
หมายเหตุ: เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณไม่รวมเงินอุดหนุนแก่กองทุนประกันสังคม

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๘

จากแผนภาพที่ ๔.๕ พบว่า ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๖ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ ๖.๕๐ ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๘.๙๔ ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ ๕.๓๒ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านฯ และ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ครบถ้วนแล้ว จึงมีผลให้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กองทุนนอกงบประมาณได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน จำนวน ๑๓๖,๙๒๓ ล้านบาท ลดลงร้อยละ ๑๐ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๗

แผนภาพที่ ๔.๖ โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทของกองทุน

หน่วย : ร้อยละ



หมายเหตุ: กองทุนเพื่อจำหน่ายและการผลิตและกองทุนเพื่อการบริหารไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๘
ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

การพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำแนกตามประเภทของกองทุน จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๘๘.๑๙ ของเงินอุดหนุนกองทุนทั้งหมด โดยมีกองทุนนอกงบประมาณ ๒ แห่ง ที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม เนื่องจากรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่กองทุนทั้ง ๒ แห่งให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีแหล่งรายได้ทั้งหมดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ส่วนกองทุนประกันสังคมมีรายได้หลักจากเงินสมทบ (เงินสมทบ ๓ ฝ่าย ประกอบด้วย นายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล) และดอกเบี้ยรับจากการลงทุน (แผนภาพที่ ๔.๖)

ในระยะยาว กองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายที่ขยายตัวสูงขึ้นและไม่สามารถควบคุมได้ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์ในไม่ช้า หากรายได้ของทั้งสองกองทุนไม่สามารถเติบโตได้ทันการขยายตัวของรายจ่ายดังกล่าว กองทุนทั้งสองแห่งอาจประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ดังนั้น การดำเนินงานของกองทุนเหล่านี้ จึงสร้างภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนจำนวนมาก อีกทั้งยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถตัดลดได้เนื่องจากเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

๔.๕ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป เช่น วัตถุประสงค์ในการสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต มีหลักประกันและความคุ้มครองที่ดีขึ้น หรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกองทุนนอกงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังกับรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง รัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุน อีกด้วย

ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในส่วนนี้จะจำแนกออกเป็น ๓ กรณี ได้แก่ ๑) ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ๒) ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคม และ ๓) ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

๔.๕.๑ ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนนอกงบประมาณที่สร้างขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญประกอบด้วย กองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนตั้งตัวได้ นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติขึ้นมา โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗

สำหรับในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ กองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนตั้งตัวได้แล้ว เนื่องจากได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณตามนโยบายเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวน ๒๐๐ ล้านบาท ให้แก่กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งเป็นกองทุนตั้งใหม่ตามนโยบายของรัฐบาล (ตารางที่ ๔.๔)

**ตารางที่ ๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล
ปีงบประมาณ ๒๕๕๕- ๒๕๕๘**

หน่วย : ล้านบาท

กองทุน	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	๓๘,๕๕๒.๖๐	๖๗,๙๖๙.๙๐	๖,๐๐๗.๕๐	-
๒. กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี	๑,๗๒๐.๐๐	๖,๓๖๐.๐๐	๒,๐๓๑.๐๐	-
๓. กองทุนตั้งตัวได้	-	๕,๐๐๐.๐๐	-	-
๔. กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ	-	-	-	๒๐๐.๐๐
รวม	๔๐,๒๗๒.๖๐	๗๙,๓๒๙.๙๐	๘,๐๓๘.๕๐	๒๐๐.๐๐

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

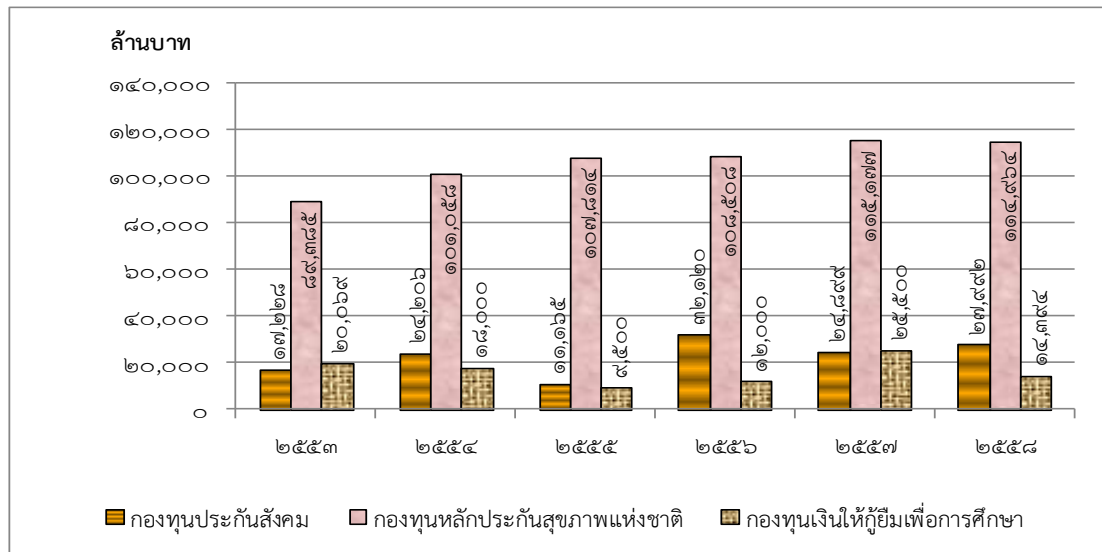
อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การจัดสรรเงินอุดหนุนรัฐบาลให้แก่กองทุนทั้ง ๓ แห่ง (กองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนตั้งตัวได้) จะลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ แต่หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายขนาดของกองทุนเหล่านี้ในอนาคต รวมทั้งหากมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังเพิ่มขึ้น ดังเช่น กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ก็จะทำให้เกิดภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากกองทุนนอกงบประมาณโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เองจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น

๔.๕.๒ ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นกองทุนนอกงบประมาณประเภทสวัสดิการทางสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาบริการที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ สวัสดิการหลังเกษียณอายุเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและหลักประกันสุขภาพในระยะยาวที่ดีขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้เยาวชนที่ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง เป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และสร้างอนาคตที่ดีแก่เยาวชน ทั้งนี้ กองทุนประกันสังคมจะได้รับเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาล (ร้อยละ ๒.๗๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะได้รับเงินอุดหนุนการดำเนินงานทั้งหมดจากรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาเงินอุดหนุนจากค่าใช้จ่ายประชากรต่อหัว^๔ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักเพื่อนำมาใช้ในการให้กู้ยืม โดยพิจารณาจากเป้าหมายในการปล่อยกู้ในแต่ละปีงบประมาณ

^๔ค่าใช้จ่ายต่อหัวของประชากร ประกอบด้วย (๑) งบประมาณการต่อหัว (๒) งบประมาณการแพทย์ต่อหัว (งบประมาณจ่ายรายหัวที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับจริง) และ (๓) งบประมาณสุขภาพเฉพาะโรคต่อหัว

แผนภาพที่ ๔.๗ งบประมาณรายจ่ายที่กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘

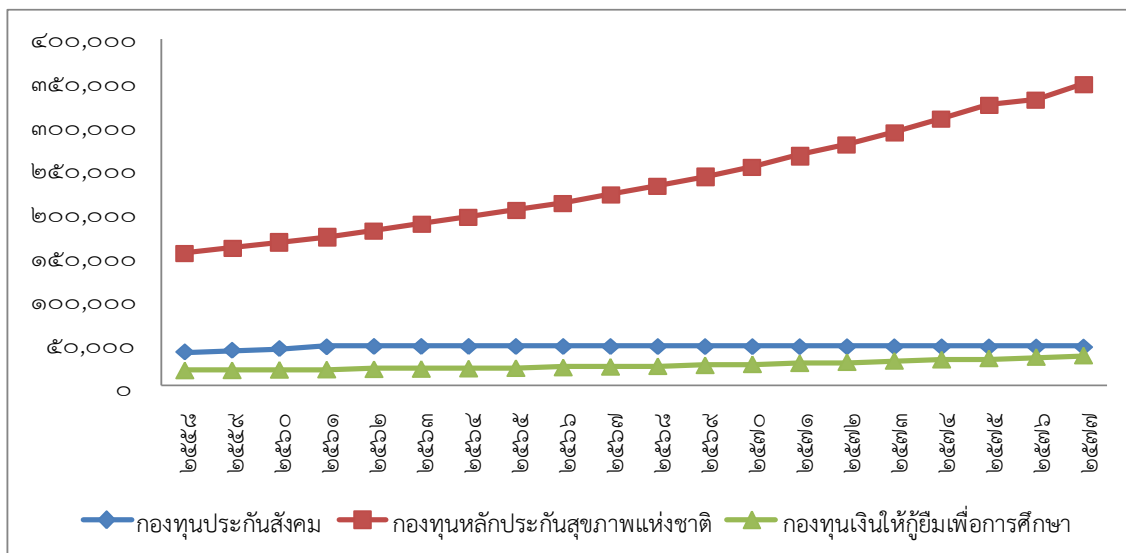
จากการพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนนอกงบประมาณประเภท สงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘ พบว่า กองทุนประกันสังคมได้รับ งบประมาณไม่แน่นอนซึ่งเป็นไปตามนโยบายการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ในช่วง ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนประกันสังคมสูงกว่า ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ในขณะที่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้รับการจัดสรร งบประมาณจากรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมา โดยตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และลดลงเล็กน้อยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (แผนภาพที่ ๔.๗)

นอกจากนี้ หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่กำลังดำเนินอยู่จะทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีก ๑ ทศวรรษข้างหน้า โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปี ขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดจะสูงกว่าร้อยละ ๒๐ ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล กล่าวคือ สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลง ทำให้ผลิตภาพของประเทศ ลดลงและรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยลง ขณะเดียวกันแนวโน้มรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการรักษายาพยาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณของรัฐบาลได้ขยายตัวขึ้นตามโครงสร้างอายุประชากรที่เปลี่ยนไป ซึ่งโดย ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม

สำหรับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่า ได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงมา โดยตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ แต่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และได้รับการจัดสรรลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล โดยนอกจาก กยศ. แล้ว รัฐบาลยังให้การสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและอนุปริญญา ซึ่งนักศึกษาสามารถกู้ยืมจากกองทุนเงินยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) โดย กรอ. ได้รับเงินงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๘๐๐ และ ๒,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นการควบรวม กยศ. และ กรอ. ให้เป็นกองทุนเดียว

**แผนภาพที่ ๔.๘ ประมาณการภาระทางการคลังของรัฐบาลจากกองทุนประกันสังคม
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๗๗**

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะ เมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ปี ๒๕๕๕)

หมายเหตุ: สมมติฐานในการประมาณการภาระทางการคลังของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ซึ่งมีการการคลังเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรสูงอายุ) ได้แก่

- กำหนดให้จำนวนประชากรเปลี่ยนแปลงจากอัตราการเกิดเฉลี่ยร้อยละ ๑.๓ ต่อปี เพื่อให้อัตราเจริญพันธุ์อยู่ระดับคงที่ที่ร้อยละ ๑.๖ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ ส่งผลจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีข้างหน้า (จากปี ๒๕๕๖ ถึงปี ๒๕๗๖)
 - โครงสร้างอายุประชากรได้เปลี่ยนแปลงไปตามสังคมผู้สูงอายุ โดยสัดส่วนของประชากรสูงอายุ (อายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๓.๕ ในปี ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๒๖ ในปี ๒๕๗๖
 - ประมาณการค่าใช้จ่ายต่อหัว ได้แก่ (๑) งบประมาณการต่อหัวขยายตัวร้อยละ ๖ ต่อปี (ตามอัตราการขยายตัวของงบกลางภาครัฐ) (๒) งบบริการทางการแพทย์ต่อหัวขยายตัวเท่ากับอัตราเงินเฟ้อของภาคการรักษายาบาล และ (๓) งบบริการสุขภาพเฉพาะโรคต่อหัว ขยายตัวร้อยละ ๑๔.๗ ต่อปี (อัตราการขยายตัวเฉลี่ยห้าปีย้อนหลัง)
- ข้อจำกัด:** ๑. อัตราการเกิดและอัตราเจริญพันธุ์ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน จะมีผลต่อจำนวนประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง ซึ่งมีผลทำให้ภาระการคลังเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามจำนวนประชากรสูงอายุ
๒. ประมาณการค่าใช้จ่ายต่อหัวไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

จากการศึกษาของ สศค. พบว่าประมาณการภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๗๗ ในส่วนของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยสูงอายุ ในขณะที่ภาระเงินสมทบของรัฐบาลให้แก่กองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงาน เนื่องจากค่าใช้จ่ายของกองทุนประกันสังคมจะเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างประชากรสูงอายุ แต่ไม่สะท้อนให้เห็นในงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในทันที หากเงินสะสมของกองทุนลดลง และไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อใด รัฐบาลจะมีการงบประมาณเพิ่มขึ้นซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง (แผนภาพที่ ๔.๘)

สำหรับภาระทางการคลังของ กยศ. พบว่า ถึงแม้จำนวนประชากรวัยเรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายจะมีแนวโน้มที่ลดลง เนื่องจากปัจจุบันการมีบุตรต่อจำนวนครอบครัวลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น และประชากรส่วนใหญ่มีการคุมกำเนิด อย่างไรก็ตาม แนวโน้มภาระทางการคลังก็ยังเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเงินให้กู้ยืมต่อหัวจะสูงขึ้นตามค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการประมาณการภาระการคลังต้องคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปี ส่งผลให้ประมาณการภาระการคลังของ กยศ. ปี ๒๕๕๘ ถึงปี ๒๕๗๗ มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๓ แห่งนี้จะเพิ่มขึ้นในระยะยาว โดยรัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธภาระตามกฎหมายเหล่านี้ได้ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสมต่อไป

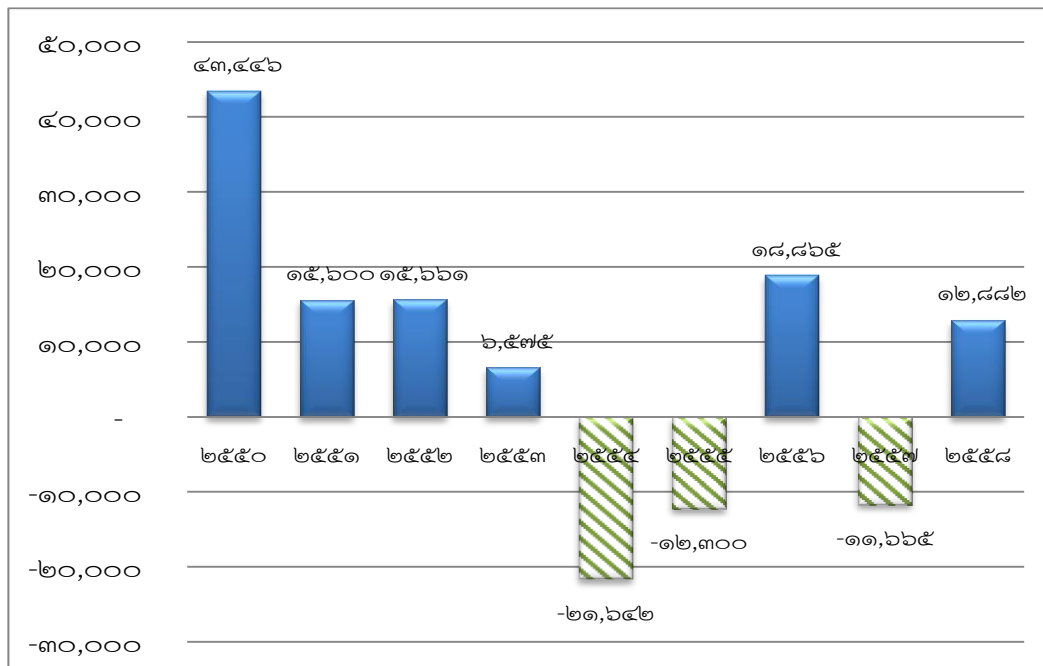
๔.๕.๓ ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กองทุนน้ำมันฯ) อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เป็นกองทุนนอกงบประมาณที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบการต่าง ๆ ด้วยการพยุงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บเงินจากผู้ค้าน้ำมันที่เกี่ยวข้องส่งเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพื่อรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยค่าใช้จ่ายของกองทุนน้ำมันฯ ส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเงินอุดหนุนราคาน้ำมันประเภทต่าง ๆ

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา พบว่า เมื่อใดก็ตามที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวน เช่น ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น และมีผลกระทบต่อราคาขายปลีกน้ำมันภายในประเทศ รัฐบาลจะใช้กองทุนน้ำมันฯ แทรกแซงกลไกราคาตลาดพลังงาน ซึ่งเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยจะส่งผลให้กองทุนน้ำมันฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และสูงกว่ารายได้ จนมีผลทำให้เงินกองทุนอยู่ในสถานะขาดทุนหรือติดลบ อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวลดลง รัฐบาลไม่จำเป็นต้องแทรกแซงกลไกราคาน้ำมัน และมีรายได้จากเงินที่เก็บเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ กลับมามีผลกำไร (แผนภาพที่ ๔.๙)

แผนภาพที่ ๔.๙ กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ - ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: ข้อมูลปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๖ เป็นข้อมูลจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน และข้อมูลปี ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ เป็นข้อมูลจากรายงานข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน กรมบัญชีกลาง

ดังนั้น ภาระทางการคลังของรัฐบาลจะเกิดขึ้น ในกรณีที่กองทุนน้ำมันฯ เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องจากการที่รัฐบาลต้องใช้เงินกองทุนน้ำมันฯ ในการตรึงราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ ในกรณีที่ราคาน้ำมันโลกมีการปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนน้ำมันฯ โดยการดำเนินการช่วยเหลือกองทุนน้ำมันของรัฐบาลที่ผ่านมา พบว่า ในปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงานกู้เงินเพื่อนำมาเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนน้ำมันฯ และในปี ๒๕๕๕ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ได้มีมติเห็นชอบให้กองทุนน้ำมันฯ สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือออกตราสารหนี้ เพื่อเสริมสภาพคล่องได้ ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวนับเป็นหนี้สาธารณะ เนื่องจากเป็นหนี้ของหน่วยงานภาครัฐ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ กำหนดให้กรณีที่หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นใด โดยมิใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ พบว่า มีกำไรจำนวนทั้งสิ้น ๑๒,๘๘๒ ล้านบาท เนื่องจากการลดลงอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันดิบโดยเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา จากที่เคยอยู่ในระดับสูงกว่า ๑๐๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ได้ลดลงมาอยู่ที่ประมาณ ๔๓ ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ทั้งนี้ปัจจัยหลักของการลดลงของราคาน้ำมันครั้งนี้เป็นผลมาจากปริมาณการผลิตน้ำมันดิบของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าที่เคยผลิต และรวมถึงปริมาณความต้องการใช้น้ำมันดิบได้ชะลอตัวหลังจากเศรษฐกิจของประเทศจีนและประเทศในกลุ่มยุโรปเติบโตไม่มากนัก นอกจากนี้ ประเทศในกลุ่มโอเปกซึ่งนำโดยประเทศซาอุดีอาระเบียไม่ลดกำลังการผลิตน้ำมันดิบ ทำให้ค่าใช้จ่ายของกองทุนน้ำมันฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจ่ายอุดหนุนราคาน้ำมันประเภทต่างๆ ลดลงเป็นอย่างมาก ประกอบกับมีรายได้จากเงินที่เก็บเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพิ่มขึ้น กองทุนน้ำมันฯ จึงมีกำไรสะสม

อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดการผันผวนที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ อาจส่งผลต่อกองทุนน้ำมันฯ ที่อาจจะขาดสภาพคล่องในการเข้าแทรกแซงราคาตลาด ซึ่งท้ายสุดปัญหาดังกล่าวจะตกเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขการขาดสภาพคล่องในรูปแบบต่าง ๆ รัฐบาลจึงยังคงมีความเสี่ยงในการแทรกแซงกลไกในกองทุนน้ำมันฯ โดยจำเป็นต้องมีการติดตามฐานะการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ อย่างใกล้ชิด ต่อไป

“กองทุนนอกงบประมาณ” ถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถดำเนินการโดยใช้กฎระเบียบข้อบังคับของตนเอง จึงมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และมีความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กองทุนนอกงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนชาวไทยสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียมกัน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะมีภาระและความเสี่ยงด้านการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ แต่กองทุนนอกงบประมาณยังคงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาสถียรภาพด้านราคา การจ้างงาน การกักตุน และการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

๔.๖ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณ

ตารางที่ ๔.๕ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะกองทุนที่เป็นภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนนอกงบประมาณทั้งสิ้น ๑๓๖,๙๒๓ ล้านบาท - รัฐบาลค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำนวนทั้งสิ้น ๕๘,๕๑๒ ล้านบาท	- หากกองทุนนอกงบประมาณประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น
ภาระแบบโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรมคุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็น กฎหมายหรือข้อตกลงที่ อาจถูกผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์	-	-

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๔.๗ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีดังนี้

๑. สนับสนุนให้การพัฒนาาระบบสารสนเทศกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ ซึ่งกรมบัญชีกลางยังคงอยู่ระหว่างการพัฒนาการพัฒนาระบบการบริหารทุนหมุนเวียนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Non-Budget) โดยคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ซึ่งหากระบบดังกล่าวสมบูรณ์แล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางควรมีการติดตามการจัดทำรายงานการเงินของกองทุนนอกงบประมาณให้เป็นไปตามหลักการบัญชีรับรองทั่วไป ซึ่งได้มีกำหนดไว้แล้วตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๒. สำหรับแนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะกองทุนที่สำคัญ ได้แก่

๒.๑ พิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม หากพิจารณาด้านฐานะทางการเงินประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าอาจมีปัญหาระยะทางการคลังในระยะยาวได้ โดยสามารถพิจารณาในแต่ละกองทุนที่สำคัญดังนี้

๑) ในกรณีกองทุนประกันสังคม ควรมีการพิจารณาเพิ่มอายุการเกษียณ เพื่อขยายเวลาการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุน รวมถึงการยกเลิกเพดานเงินเดือนของการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน

๒) ในกรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีแนวโน้มค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น และได้รับรายได้ส่วนใหญ่จากงบประมาณ ควรที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุน เช่น การร่วมจ่ายค่าบริการ (Copayment)^{๑๐} เพื่อเป็นเครื่องมือปรับพฤติกรรมการใช้บริการสุขภาพของผู้ประกันตน โดยช่วยลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการป้องกันโรค แต่จะต้องไม่กระทบต่อผู้ป่วยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันการเกิดปัญหา Moral Hazard เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพของตนเองมากขึ้น

๓) ในกรณีของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งกองทุนมีนโยบายในการขยายจำนวนผู้กู้ยืมเงิน จำนวนเงินให้กู้ยืม การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมให้แก่ผู้กู้ยืม และช่วยผู้ค้างชำระหนี้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ดังนั้น กองทุนควรพิจารณาดำเนินนโยบาย ดังนี้

(๑) พัฒนาการบริหารจัดการในการพิจารณาให้กู้เงิน โดยคัดกรองผู้กู้ที่มีคุณภาพ เพื่อให้ผู้กู้เห็นคุณค่าของเงินและไม่สร้างปัญหาในการจ่ายเงินคืนในอนาคต

(๒) มีมาตรการในการจัดเก็บหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรม

(๓) คำนึงถึงการบริหารจัดการเงินทุนที่มีอยู่ให้สามารถจัดหาผลประโยชน์ได้มากที่สุด เพื่อให้กองทุนมีเงินทุนและสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๔) หาแนวทางในการเชื่อมต่อข้อมูลของผู้กู้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจ้างงาน เช่น สำนักงานประกันสังคม หน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อให้หักหนี้จากเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของผู้กู้ ซึ่งจะก่อให้เกิดการชำระหนี้ให้ครบถ้วนต่อไป

^{๑๐} Copayment เป็นการร่วมจ่าย ณ จุดบริการให้กับผู้ให้บริการโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการกำหนดราคาตายตัว หรือเป็นสัดส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บ

๒.๒ ควรพิจารณาความเหมาะสมของการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาของกองทุนน้ำมันฯ ดังนี้

๑) การปล่อยให้ราคาเชื้อเพลิงเป็นไปตามกลไกตลาดโดยคำนึงถึงความเหมาะสม และเข้าแทรกแซงราคา เพื่อช่วยรักษาระดับราคาขายปลีก หรือเพื่อบรรเทาความผันผวนของราคาน้ำมันไม่ให้มากเกินไป ควรทำเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น

๒) การส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานทางเลือกมากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริโภคเชื้อเพลิงของภาคต่างๆ รวมถึงการรณรงค์ประหยัดพลังงานผ่านสื่อในรูปแบบต่างๆ

๓) การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ เพื่อลดการพึ่งพาการใช้พลังงานน้ำมัน ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาลได้

๔) เพื่อลดปัญหาภาระทางการคลังในการแทรกแซงราคาของกองทุนน้ำมันฯ รัฐบาลควรมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการปรับโครงสร้างราคาพลังงาน ให้สอดคล้องกับราคาตลาดโลกและโครงสร้างภาษีเชื้อเพลิงที่เหมาะสม รวมถึงสอดคล้องกับการส่งเสริมพลังงานทดแทนต่างๆ ที่ประเทศไทยมีศักยภาพ

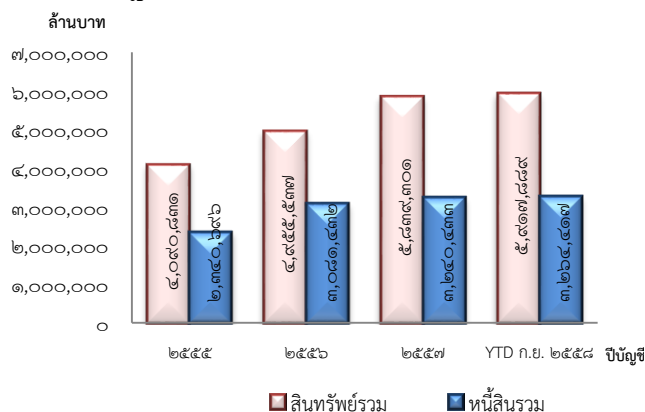
บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

๕.๑ ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

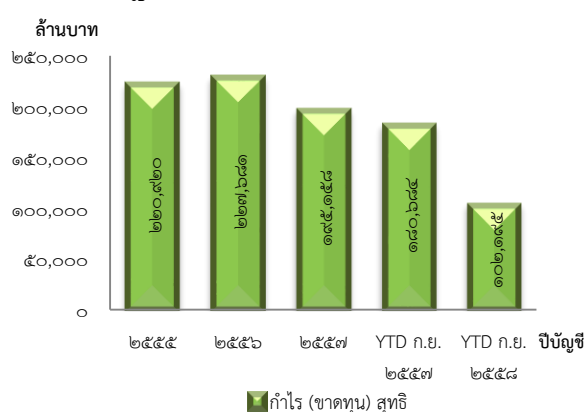
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจฯ ยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลนอกเหนือจากการเก็บภาษีอากร โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (เดือนตุลาคม ๒๕๕๗ - เดือนกันยายน ๒๕๕๘) รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลัง จำนวน ๑๓๗,๔๔๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๓ ของรายได้รัฐบาลสุทธิ สูงกว่าประมาณการจำนวน ๓๕,๕๔๓ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒๕.๙^{๑๑}

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจฯ มีความเสี่ยงในการประกอบการเหมือนเช่นธุรกิจทั่วไปหากรัฐวิสาหกิจฯ มีผลการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องแล้ว ท้ายที่สุดรัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุนหรือรับภาระชำระคืนหนี้เงินกู้แทน ซึ่งถือเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในที่สุด นอกจากนี้ การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจยังนับเป็นหนี้สาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจฯ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีทั้งหมด ๕๕ แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน ๔๕ แห่ง^{๑๒} และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน ๑๐ แห่ง

แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวมของ
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน^{๑๓}



แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวมของ
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



หมายเหตุ: ปีบัญชี หมายถึง การรวมข้อมูลระหว่างข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปฏิทินซึ่งเป็นเดือนมกราคม - ธันวาคม และข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปีงบประมาณซึ่งเป็นข้อมูลเดือนตุลาคม - กันยายน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

^{๑๑}ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๙)

^{๑๒}ตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ยุบรวมสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง และองค์การสวนยางเป็นการยางแห่งประเทศไทย จึงทำให้มีรัฐวิสาหกิจที่มีใช้สถาบันการเงินคงเหลือจำนวน ๔๕ แห่ง

^{๑๓}สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม และผลการดำเนินงาน ณ กันยายน ปีบัญชี ๒๕๕๘ หมายถึง ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปีงบประมาณ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๗ - กันยายน ๒๕๕๘ รวมกับข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปฏิทิน ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๘ - กันยายน ๒๕๕๘

จากแผนภาพที่ ๕.๑ จะเห็นได้ว่า ในช่วงปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจ^{๑๔} มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด โดยในปีบัญชี ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจ มีสินทรัพย์รวมเท่ากับ ๕,๙๑๗,๘๘๙ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมเท่ากับ ๓,๒๖๔,๔๑๗ ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่ารัฐวิสาหกิจ มีผลกำไรสุทธิเท่ากับ ๑๐๒,๑๙๕ ล้านบาท รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๒

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมตั้งแต่ปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ พบว่า อัตราส่วนทางการเงินมีแนวโน้มปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา (ปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗) เนื่องจากผลการดำเนินงานที่ชะลอตัวลงของรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน ซึ่งเป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานสูงที่สุด โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ ๕.๑

ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ปีบัญชี	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
ROA (%)	๕.๔๐	๔.๕๙	๓.๓๔	๓.๕๖	๑.๗๓
ROE (%)	๑๒.๖๒	๑๒.๑๕	๗.๕๑	๘.๙๒	๓.๘๕
D/E (เท่า)	๑.๓๔	๑.๖๔	๑.๒๕	๑.๕๐	๑.๒๓

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

□ อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets: ROA)^{๑๕} มีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี ๒๕๕๕ โดยลดลงจากร้อยละ ๕.๔๐ และ ๔.๕๙ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๓.๓๔ ในปีบัญชี ๒๕๕๗ เนื่องจากกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ลดลงจาก ๒๒๐,๙๒๐ และ ๒๒๗,๖๘๑ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ เป็น ๑๙๕,๑๕๘ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๗ สะท้อนให้เห็นถึงการใช้นโยบายของรัฐวิสาหกิจ ในการแสวงหากำไรที่ลดลง ทั้งนี้ ROA ณ เดือนกันยายน ปีบัญชี ๒๕๕๘ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจากร้อยละ ๓.๕๖ เป็น ๑.๗๓ เนื่องจากกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ลดลง

□ อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity: ROE)^{๑๖} มีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี ๒๕๕๕ โดยลดลงจากร้อยละ ๑๒.๖๒ และ ๑๒.๑๕ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๗.๕๑ ในปีบัญชี ๒๕๕๗ เนื่องจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ลดลง สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐวิสาหกิจ ในการสร้างผลตอบแทนให้กับผู้ถือหุ้นที่ลดลง ทั้งนี้ ROE ณ กันยายน ปีบัญชี ๒๕๕๘ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจากร้อยละ ๘.๙๒ เป็น ๓.๘๕

□ อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio: D/E Ratio)^{๑๗} มีแนวโน้มปรับตัวลดลงจากร้อยละ ๑.๖๔ ในปีบัญชี ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๑.๒๕ ในปีบัญชี ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม D/E Ratio ของรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมยังต่ำกว่าเกณฑ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

^{๑๔}ข้อมูลรัฐวิสาหกิจฯ ไม่รวมข้อมูลของ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บจ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว และการยางแห่งประเทศไทย

^{๑๕}อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์รวม โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ หากติดลบแสดงถึงความสามารถในการหารายได้ต่ำ

^{๑๖}อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ/ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งค่าสูงขึ้น แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากค่าต่ำลง แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มลดลง

^{๑๗}อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) = หนี้สินรวม/ส่วนของผู้ถือหุ้น โดยหากอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูง ก็แสดงถึงการก่อหนี้ที่มากเกินไปจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินจากการชดเชยงบประมาณมากขึ้น หรือการนำส่งรายได้ลดลง โดยอัตราส่วนที่เหมาะสมไม่ควรเกิน ๒ เท่า

และสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดให้ไม่เกิน ๑.๕ เท่า แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจฯ โดยรวมยังมีฐานะการเงินที่มีความมั่นคงขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มี D/E Ratio สูงกว่า ๑.๕ เท่า เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)^{๑๘} การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.)^{๑๙} องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)^{๒๐} บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.)^{๒๑} และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.) เป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐบาลในการชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ปีบัญชี ๒๕๕๘ D/E Ratio มีค่า ๑.๒๓ เท่า แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของทุนรวมที่มีมากกว่าการเพิ่มขึ้นของหนี้สินโดยรวม สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงของฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ เป็นรายสาขาพบว่า ณ กันยายน ปีบัญชี ๒๕๕๘ (เดือนตุลาคม ๒๕๕๗ – เดือนกันยายน ๒๕๕๘) มีรัฐวิสาหกิจฯ ๒ สาขาที่มีผลประกอบการขาดทุนสุทธิ คือ สาขาขนส่ง และสาขาทรัพยากรธรรมชาติ โดยสาขาขนส่งขาดทุนสุทธิ ๘๔๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑๐.๘๘ เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า มีสาเหตุจากผลประกอบการของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ขาดทุนอย่างหนัก ในขณะที่สาขาทรัพยากรธรรมชาติมีผลการดำเนินงานขาดทุน ๒๕๑ ล้านบาท ซึ่งขาดทุนเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่ขาดทุน ๒๓๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗.๒๔ ซึ่งการขาดทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจฯ สาขานี้ ที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไร รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๒

ถึงแม้ว่าภาพรวมทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ รายสาขาจะยังมีสถานะค่อนข้างแข็งแกร่ง แต่ก็ไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งอย่างชัดเจน เนื่องจากผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีสถานะอ่อนแอได้ การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ จึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยง และประสบปัญหาทางการเงินเป็นรายแห่ง

ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขาปีบัญชี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

สาขา	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
พลังงาน	๑๖๓,๔๐๖	๑๖๐,๙๑๑	๑๒๖,๙๔๒	๑๔๗,๐๐๖	๗๐,๗๖๐
ขนส่ง	๖,๑๑๗	๑๓,๔๓๓	๑๗,๖๙๔	๗,๗๒๑	-๘๔๐
สื่อสาร	๒๖,๕๓๑	๑๔,๔๓๒	๗,๘๔๕	๓,๒๗๗	๓,๗๕๑
สาธารณูปการ	๑๑,๖๙๒	๑๖,๑๒๙	๑๖,๑๘๔	๘,๘๓๕	๙,๘๖๘
อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	๘,๒๕๘	๙,๑๕๘	๗,๗๗๑	๗,๗๘๕	๘,๘๙๔
เกษตร	๘,๙๓๓	๕,๖๑๔	๕๒	๗๗๙	๗๐๖
ทรัพยากรธรรมชาติ	-๔๑๕	-๒๔๗	๘๑	-๒๓๔	-๒๕๑
สังคมและเทคโนโลยี	๑,๒๘๓	๑,๒๔๘	๑,๑๔๓	๑๒๖	๑,๕๒๗
รวม	๒๒๕,๘๐๕	๒๒๐,๖๗๘	๑๗๗,๗๑๒	๑๗๕,๒๙๕	๙๔,๔๑๔

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

^{๑๘}รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างหนักส่งผลให้ขาดทุนสะสมสูงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งหนี้สินส่วนใหญ่ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน รวมไปถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานระบบราง ส่งผลให้ D/E Ratio สูง

^{๑๙}รฟม. มีหนี้สินเพิ่มสูงขึ้นจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานระบบราง ประกอบกับส่วนของทุนต่ำ จึงส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๐}ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการขาดทุนสะสมสูงและส่วนของทุนติดลบส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๑}บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุน ส่งผลให้มี D/E Ratio ณ เดือนกันยายน ปีปฏิทิน ๒๕๕๘ มีค่าสูงถึง ๑๓.๘๘ เท่า

๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจฯ จะศึกษาเฉพาะรัฐวิสาหกิจฯ ๖ แห่ง ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุน และคาดว่าในระยะยาวจะมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

๕.๒.๑ การวิเคราะห์สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน

□ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ รฟท. มีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน รฟท. มีหนี้สินเพิ่มขึ้น โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟท. มีสินทรัพย์เพิ่มขึ้น ร้อยละ ๓.๒๓ จากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ขณะที่หนี้สินเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๙.๒๗ ทั้งนี้ รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอด และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ค่า ROA และ ROE ตีลบมาโดยตลอดเช่นกัน โดยค่า ROA และ ROE ตีลบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓.๐๔ และ ๔.๕๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๓.๒๑ และ ๔.๙๖ ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟท. มีความสามารถในการหารายได้ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนอยู่ในระดับที่ต่ำ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณเพิ่มมากขึ้น สำหรับ D/E Ratio ยังคงอยู่ในระดับที่ทรงตัว โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีค่าเท่ากับ ๐.๕๔ เท่า รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๓

ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)			
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๔๘๕,๘๕๒	๔๙๗,๐๕๑	๕๑๓,๑๒๕
หนี้สินรวม	๑๕๙,๓๗๔	๑๖๕,๕๒๐	๑๘๐,๘๗๐
ส่วนของทุน	๓๒๖,๔๗๙	๓๓๑,๕๓๐	๓๓๒,๒๕๖
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	-๑๔,๗๘๙	-๑๓,๗๖๖	-๑๖,๔๘๗
ROA (ร้อยละ)	-๓.๐๔	-๒.๗๗	-๓.๒๑
ROE (ร้อยละ)	-๔.๕๓	-๔.๑๕	-๔.๙๖
D/E (เท่า)	๐.๔๙	๐.๕๐	๐.๕๔

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ จากงบการเงินเบื้องต้นของ รฟท. โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

☐ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘

รฟม. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมโดยตลอด แต่ในขณะเดียวกันผลประกอบการก็ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากรฟม. ต้องแบกรับความผันผวนจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่ง รฟม. มีเงินกู้สกุลเงินต่างประเทศเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟม. ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน ๕๑๘ ล้านบาท ส่งผลให้ค่า ROA และ ROE ลดลงจาก ๑.๕๐ และ ๒๓.๑๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มาเป็น ๐.๓๐ และ ๔.๖๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ตามลำดับ สำหรับ D/E Ratio สูงถึง ๑๔.๕๕ เท่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และลดลงเป็น ๑๔.๕๕ เท่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน ๑.๕ เท่า) สะท้อนให้เห็นถึงหนี้สินของ รฟม. ที่มีจำนวนมาก ในอนาคตอาจจะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของ รฟม. รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๔

ตารางที่ ๕.๔ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)			
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๒๑๒,๗๒๖	๒๒๘,๑๒๐	๒๔๐,๘๒๑
หนี้สินรวม	๒๐๑,๓๗๘	๒๑๓,๓๕๔	๒๒๕,๓๓๔
ส่วนของทุน	๑๑,๓๔๘	๑๔,๗๖๖	๑๕,๔๘๗
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	๑๘,๑๑๕	๓,๔๑๗	๗๒๒
ROA (ร้อยละ)	๘.๕๒	๑.๕๐	๐.๓๐
ROE (ร้อยละ)	๑๕๙.๖๓	๒๓.๑๔	๔.๖๖
D/E (เท่า)	๑๗.๗๕	๑๔.๕๕	๑๔.๕๕

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ จากงบการเงินเบื้องต้นของ รฟม. โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

☐ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ ขสมก.

มีหนี้สินรวมมากกว่าสินทรัพย์รวม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ขสมก. เป็นหน่วยงานที่มีความเสี่ยงทางด้านหนี้สินมากที่สุด ทั้งนี้ หนี้สินรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก และมีผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอดจากการที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ส่งผลให้มีค่า ROA ติดลบ แสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และการทำกำไรอยู่ในระดับต่ำ ในส่วนของ ROE และ D/E Ratio ไม่สามารถคำนวณได้ เนื่องจากส่วนของทุนมีค่าติดลบจากผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมมาโดยตลอด กล่าวโดยสรุป ขสมก. ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๕

ตารางที่ ๕.๕ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ไตรมาส ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ มิ.ย. ๒๕๕๗	ณ มิ.ย. ๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๗,๕๐๒	๗,๖๔๖	๗,๖๒๑	๗,๔๕๕
หนี้สินรวม	๘๖,๘๗๔	๙๒,๒๑๔	๙๐,๗๖๖	๙๕,๔๓๓
ส่วนของทุน	-๗๙,๓๗๑	-๘๔,๕๖๘	-๘๓,๑๔๕	-๘๗,๙๗๘
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	-๕,๓๑๕	-๕,๑๙๗	-๓,๗๗๔	-๓,๔๙๗
ROA (ร้อยละ)	-๗๐.๘๕	-๖๗.๙๗	-๔๙.๕๒	-๔๖.๙๑
ROE (ร้อยละ)	n/a	n/a	n/a	n/a
D/E (เท่า)	n/a	n/a	n/a	n/a

หมายเหตุ: n/a หมายถึง ไม่สามารถคำนวณได้เนื่องจากส่วนของทุนติดลบ

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘

(ตุลาคม ๒๕๕๗ - มิถุนายน ๒๕๕๘) จากงบการเงินเบื้องต้นของ ขสมก. โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

☐ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บอท.) ในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ บอท.

มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด สำหรับค่า ROA และ ROE ติดลบแสดงให้เห็นว่า บอท. มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนต่อเนื่อง สาเหตุจากค่าใช้จ่ายดำเนินงานอยู่ในระดับสูง รวมถึงการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน และการด้อยค่าของเครื่องบินและสินทรัพย์ สำหรับ D/E Ratio อยู่ในระดับที่สูง โดยในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ มีค่าอยู่ระหว่าง ๔.๔๐ - ๖.๔๔ ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน ๑.๕ เท่า) สะท้อนถึงการมีหนี้สินของ บอท. ซึ่งเพิ่มขึ้นจากการกู้ยืมเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ส่วนของเงินทุนลดลง ซึ่งเกิดจากการขาดทุนจากการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ บอท. ต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งมาชำระดอกเบี้ยจากการกู้ยืม ทั้งนี้ ณ กันยายน ปีปฏิทิน ๒๕๕๘ ROA และ ROE ของ บอท. มีค่าติดลบเท่ากับร้อยละ ๖.๐๒ และ ๘๙.๖๗ ตามลำดับ สำหรับค่า D/E Ratio เท่ากับ ๑๓.๘๘ ซึ่งอยู่ใน รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๖

ตารางที่ ๕.๖ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน ๒๕๕๖ - ไตรมาสที่ ๓ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๓๐๗,๐๘๕	๓๐๗,๒๖๗	๓๑๐,๒๔๓	๓๐๐,๔๓๖
หนี้สินรวม	๒๕๐,๑๖๖	๒๖๕,๙๗๑	๒๖๒,๕๕๒	๒๘๐,๒๔๙
ส่วนของทุน	๕๖,๙๑๙	๔๑,๒๙๖	๔๗,๖๙๑	๒๐,๑๘๖
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	-๑๒,๐๐๐	-๑๕,๕๗๓	-๙,๑๗๗	-๑๘,๑๐๐
ROA (ร้อยละ)	-๓.๙๑	-๕.๐๗	-๒.๙๖	-๖.๐๒
ROE (ร้อยละ)	-๒๑.๐๘	-๓๗.๗๑	-๑๙.๒๔	-๘๙.๖๗
D/E (เท่า)	๔.๔๐	๖.๔๔	๕.๕๑	๑๓.๘๘

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ประจำปีปฏิทิน ๒๕๕๕ - ไตรมาส ๓ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘

โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

□ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) ในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ทีโอที มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ในขณะที่ ROA และ ROE ขึ้นลงตามผลประกอบการของ ทีโอที โดยในปีปฏิทิน ๒๕๕๗ มีค่า ROA และ ROE อยู่ที่ ๑.๐๒ และ ๑.๖๑ ตามลำดับ ลดลงจากปีปฏิทิน ๒๕๕๖ ที่มีค่า ROA และ ROE อยู่ที่ ๒.๒๑ และ ๓.๖๔ ตามลำดับ โดยที่ D/E Ratio อยู่ในช่วง ๐.๕๘ – ๐.๖๔ เนื่องจากทีโอทีมีผลประกอบการที่ลดลง อย่างไรก็ดี แนวโน้มรายได้ของทีโอทียังคงไม่แน่นอน เนื่องจาก ทีโอที ไม่มีรายได้จากส่วนแบ่งสัญญาสัมปทาน รวมถึงไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์การแข่งขันที่สูงมากในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘ ทีโอทีมีผลประกอบการขาดทุน ส่งผลให้ค่า ROA และ ROE ติดลบที่ร้อยละ ๐.๗๐ และ ๑.๐๖ ตามลำดับ โดยที่ D/E Ratio เท่ากับ ๐.๕๑ เท่า รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๗

ตารางที่ ๕.๗ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ – ไตรมาสที่ ๓ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๑๙๙,๒๘๐	๑๙๑,๑๖๖	๑๙๘,๐๒๙	๑๗๔,๓๓๕
หนี้สินรวม	๗๗,๙๐๑	๖๙,๘๕๓	๗๘,๒๙๘	๕๘,๗๔๘
ส่วนของทุน	๑๒๑,๓๗๙	๑๒๑,๓๑๕	๑๑๙,๗๓๑	๑๑๕,๕๘๘
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	๔,๔๑๔	๑,๙๔๘	-๕๔๔	-๑,๒๒๘
ROA (ร้อยละ)	๒.๒๑	๑.๐๒	-๐.๒๗	-๐.๗๐
ROE (ร้อยละ)	๓.๖๔	๑.๖๑	-๐.๔๕	-๑.๐๖
D/E (เท่า)	๐.๖๔	๐.๕๘	๐.๖๕	๐.๕๑

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๖ - ไตรมาสที่ ๓ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘

โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘)

□ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.) ในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ กสท. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ในขณะที่ ROA และ ROE ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยค่า ROA ลดลงจากร้อยละ ๔.๑๐ ในปี ๒๕๕๖ มาอยู่ที่ร้อยละ ๒.๐๔ ในปี ๒๕๕๗ และค่า ROE ลดลงจากร้อยละ ๑๗.๓๒ มาอยู่ที่ร้อยละ ๑๐.๙๑ โดยค่า ROA และ ROE ที่ลดลงนั้น เป็นผลมาจากผลประกอบการที่ลดลง เนื่องจากการสูญเสียส่วนแบ่งรายได้สัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่และส่วนแบ่งการตลาดจากธุรกิจการให้บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการแข่งขันและการมีเทคโนโลยีทางเลือกเพิ่มขึ้น ค่า D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๓.๒๒ เท่า ในปี ๒๕๕๖ เป็น ๔.๓๔ เท่าในปี ๒๕๕๗ ทั้งนี้ ณ กันยายน ๒๕๕๘ กสท. มีผลประกอบการที่ดีขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า เนื่องจากมีการหารายได้จากช่องทางอื่นเพิ่มขึ้นแทนรายได้จากสัมปทานที่เคยได้รับ ส่งผลให้ค่า ROA และ ROE อยู่ที่ร้อยละ ๑.๘๔ และ ๘.๖๘ ตามลำดับ โดยที่ D/E Ratio เท่ากับ ๓.๗๑ รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๘

ตารางที่ ๕.๘ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ – ไตรมาสที่ ๓ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
สินทรัพย์รวม	๑๗๖,๓๕๒	๑๘๒,๗๓๖	๑๘๒,๘๒๗	๑๖๒,๖๗๕
หนี้สินรวม	๑๓๔,๕๕๕	๑๔๘,๕๓๔	๑๔๘,๖๒๔	๑๒๘,๑๓๕
ส่วนของผู้ถือหุ้น	๔๑,๗๙๖	๓๔,๒๐๒	๓๔,๒๐๒	๓๔,๕๔๐
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	๗,๒๓๘	๓,๗๓๐	๑,๔๘๒	๒,๙๙๗
ROA (ร้อยละ)	๔.๑๐	๒.๐๔	๐.๘๑	๑.๘๔
ROE (ร้อยละ)	๑๗.๓๒	๑๐.๙๑	๔.๓๓	๘.๖๘
D/E (เท่า)	๓.๒๒	๔.๓๔	๔.๓๕	๓.๗๑

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ - ไตรมาสที่ ๓ ปีปฏิทิน ๒๕๕๘
โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

กล่าวโดยสรุปรัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๖ แห่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการเงินคลั่ง
อันเนื่องมาจาก ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่อง
และเงินทุนที่เพียงพอ และบางแห่งมีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ใน
ระดับสูง

๕.๒.๒ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินคลั่งรายแห่ง

☐ การรถไฟแห่งประเทศไทย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ
จำนวน ๑๖,๔๘๗ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๑๙.๗๗ ทั้งนี้ รฟท. ยังคงมีค่าใช้จ่ายภาระ
บำเหน็จบำนาญพนักงาน ค่าใช้จ่ายบำรุงรักษารถจักรและล้อเลื่อน และการเดินรถขนส่ง โดยมียอดขาดทุน
สะสมจำนวน ๑๐๔,๐๐๓ ล้านบาท ส่งผลให้ รฟท. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง

☐ การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟม. มีผลกำไรสุทธิ
จำนวน ๗๒๒ ล้านบาท ลดลงจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๙ โดยมีสาเหตุจากผลกระทบจากอัตรา
แลกเปลี่ยนเป็นสำคัญ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟม. ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน จำนวน ๕๑๘
ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รฟม. มีกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ๒,๗๕๘ ล้านบาท

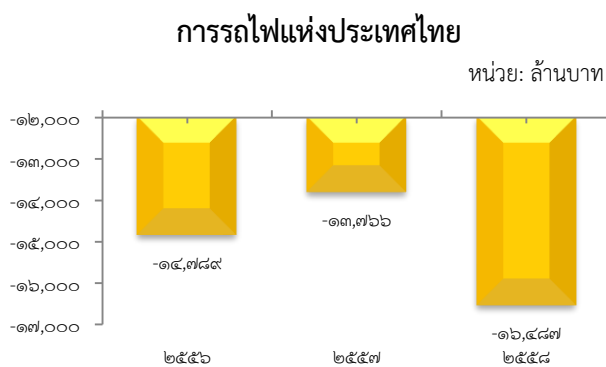
☐ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ขสมก. มีผลขาดทุนสุทธิจากการ
ดำเนินงานจำนวน ๕,๑๙๗ ล้านบาท เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ ขสมก. สูงกว่ารายได้ส่งผลให้
ประสบภาวะการขาดทุนมาโดยตลอด ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายพนักงาน ค่าน้ำมัน
เชื้อเพลิง ดอกเบี้ยจ่าย และค่าเช่าซ่อม ซึ่งมีสัดส่วนมากถึงร้อยละ ๗๐ ของค่าใช้จ่ายรวม ทำให้ ขสมก. มียอด
ขาดทุนสะสมจำนวน ๙๖,๐๔๑ ล้านบาท ส่งผลให้ ขสมก. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง โดย
ณ เดือนมิถุนายน ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๓,๔๙๗ ล้านบาท
ซึ่งลดลงเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า ร้อยละ ๗.๓๔ ซึ่งขาดทุนสุทธิ ๓,๗๗๔ ล้านบาท สะท้อน
จากรายได้จากการดำเนินงานที่ลดลง

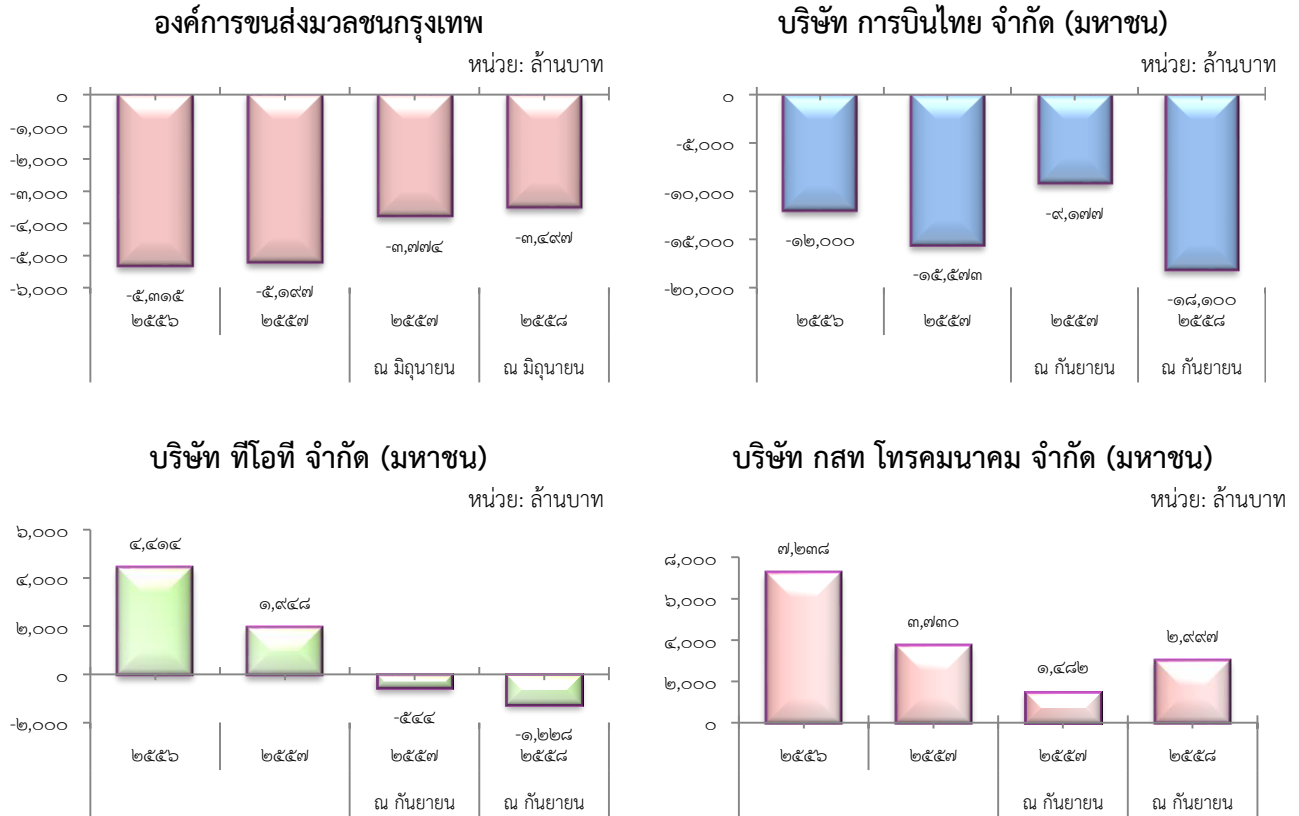
□ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในปีปฏิทิน ๒๕๕๗ บกท. มีผลขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานจำนวน ๑๕,๕๗๓ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีปฏิทิน ๒๕๕๖ ซึ่งขาดทุนสุทธิ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๙.๗๗ เป็นผลมาจากการด้อยค่าของสินทรัพย์และเครื่องบิน ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน รวมไปถึงการแข่งขันที่รุนแรงของอุตสาหกรรมการบิน ซึ่ง บกท. ยังไม่สามารถพัฒนาตลาดระดับ premium ได้ ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ปีปฏิทิน ๒๕๕๘ บกท. ขาดทุนสุทธิเท่ากับ ๑๘,๑๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า ร้อยละ ๙๗.๒๓ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการแข่งขันภายในอุตสาหกรรมการบินที่สูงมาก และ บกท. ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์การแข่งขันที่รุนแรงในอุตสาหกรรมการบินได้

□ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในปีปฏิทิน ๒๕๕๗ ทีโอที มีกำไรสุทธิจากผลการดำเนินงานจำนวน ๑,๙๔๘ ล้านบาท ลดลงจากปีปฏิทิน ๒๕๕๖ ร้อยละ ๕๕.๘๖ ซึ่ง ทีโอที ยังคงมีความเสี่ยงในการดำเนินการหลายประเด็น เช่น การแข่งขันอย่างรุนแรงในธุรกิจประเภทเดียวกัน อัตราการเติบโตของ ทีโอที ที่สวนทางกับคู่แข่ง และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกรณีที่สัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง เป็นต้น ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ปีปฏิทิน ๒๕๕๘ ทีโอที มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑,๒๒๘ ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า ซึ่งขาดทุนสุทธิจำนวน ๕๔๔ ล้านบาท โดยสาเหตุของการขาดทุนในครั้งนี้เป็นผลมาจากค่าใช้จ่ายพนักงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากจากโครงการ Early Retire

□ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปีปฏิทิน ๒๕๕๗ กสท. มีผลกำไรสุทธิจากการดำเนินงานจำนวน ๓,๗๓๐ ล้านบาท ลดลงจากปีปฏิทิน ๒๕๕๖ ร้อยละ ๔๘.๔๗ เนื่องจากสูญเสียรายได้จากสัญญาสัมปทานและการแข่งขันอย่างรุนแรงในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ปีปฏิทิน ๒๕๕๘ กสท. มีผลการดำเนินงานกำไรสุทธิจำนวน ๒,๙๙๗ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า ซึ่งมีกำไรสุทธิ ๑,๔๘๕ ล้านบาท โดยมีสาเหตุสำคัญจากการรายได้การดำเนินงานที่เพิ่มขึ้น เช่น รายได้จากบริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ รายได้จากบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และรายได้จากธุรกิจสื่อสารข้อมูล/อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

แผนภาพที่ ๕.๓ กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐวิสาหกิจ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง





ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ในการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ได้นำตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) ที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) มาใช้ในการประเมินผลกระทบต่อบรรยากาศของรัฐบาล ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล และประเมินสภาพคล่องของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งผลจากการวิเคราะห์การดำเนินงานของรัฐบาลฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว มีดังนี้

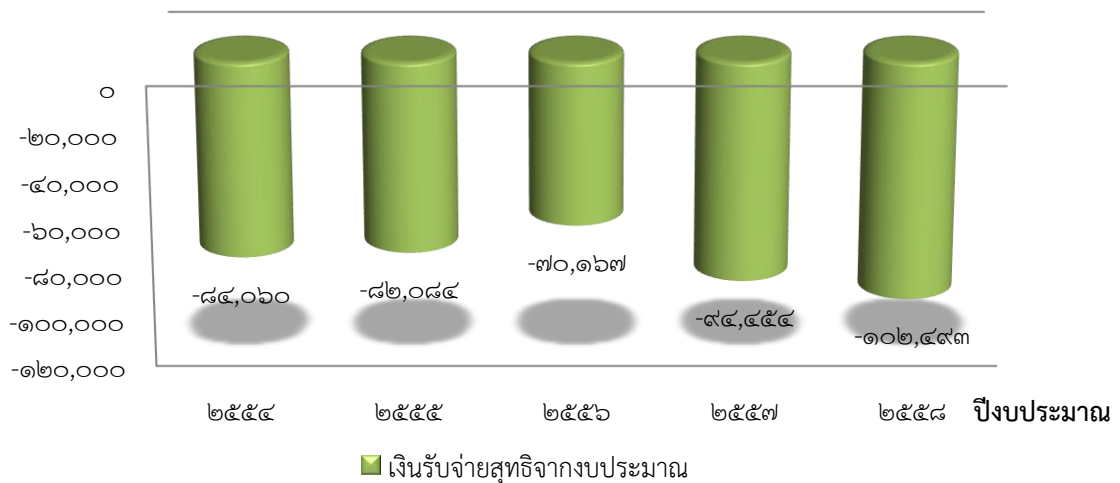
๑) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)^{๒๒}

รัฐวิสาหกิจฯ ถือเป็นแหล่งรายได้สุทธิที่สำคัญของรัฐบาล หากรัฐวิสาหกิจมีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ถือว่ารัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาล ในทางตรงข้ามหากรัฐวิสาหกิจฯ มีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) น้อยกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ถือว่ารัฐวิสาหกิจฯ รับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล

^{๒๒} เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘ พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ ภาพรวมในการจ่ายเงินสุทธิให้รัฐบาลมีแนวโน้มลดลงจาก ๘๔,๐๖๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๘๒,๐๘๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็น ๗๐,๑๖๗ โดยลดลงเฉลี่ยร้อยละ ๖.๐๘ ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจฯ ได้จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็น ๙๔,๔๕๔ ล้านบาท เนื่องจากการนำเสนอรายได้แผ่นดินในสาขาพลังงานเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ จำนวน ๒๐,๖๔๗ ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๘.๒๔ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจฯ ได้จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลจำนวน ๑๐๒,๔๙๓^{๒๓} ล้านบาท รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๔

แผนภาพที่ ๕.๔ เงินรับจ่ายสุทธิให้รัฐบาลในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูงจำนวน ๔ แห่ง (ซึ่งอยู่ในกลุ่มสาขาขนส่ง) ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) พบว่ารัฐวิสาหกิจฯ ๓ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอ กับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

^{๒๓} ตัวเลขดังกล่าว คือ ผลต่างระหว่างรายรับจากเงินงบประมาณ และรายได้จากการสุทธินิคมของรัฐวิสาหกิจฯ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ตุลาคม ๒๕๕๗ – กันยายน ๒๕๕๘)

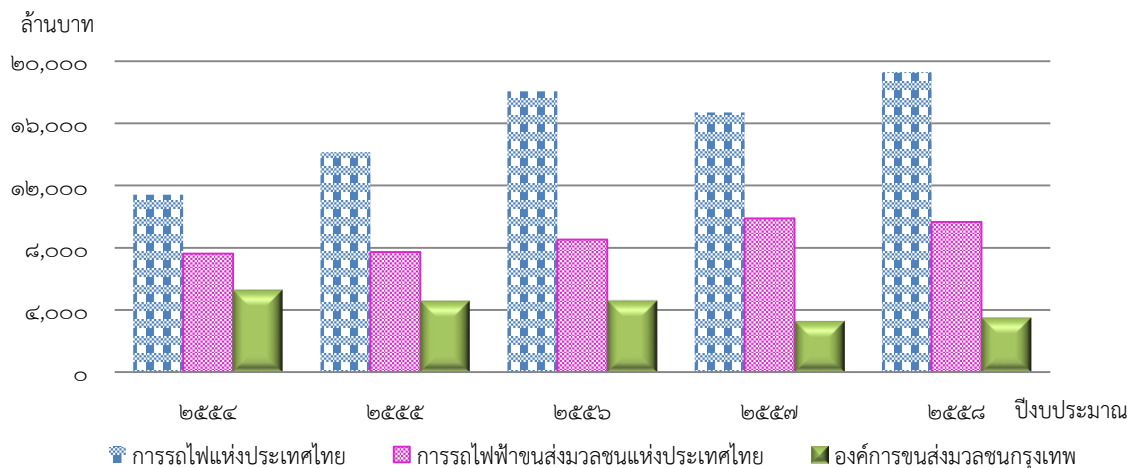
ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ ๕.๕ พบว่า ในช่วงปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ แนวโน้มของการขอรับงบประมาณของรัฐบาลศึกษา ๓ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีดังนี้

- รฟท. มีแนวโน้มได้รับงบประมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ขณะที่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟท. ได้รับงบประมาณ ๑๙,๒๘๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก ๑๖,๖๙๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจาก รฟท. จะต้องดำเนินการขับเคลื่อนการวางโครงสร้างพื้นฐานระบบรางเพิ่มมากขึ้นหลายโครงการ อาทิ โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ เป็นต้น

- ขสมก. มีแนวโน้มได้รับงบประมาณลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ขสมก. ได้รับงบประมาณ ๓,๒๗๔ ล้านบาท ลดลงจาก ๔,๕๙๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เนื่องจาก ขสมก. ได้งบประมาณสำหรับชำระหนี้เงินกู้เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพลดลง ขณะที่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ขสมก. ได้รับงบประมาณ ๓,๕๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจาก ขสมก. มีโครงการรถเมล์ฟรี โครงการ PSO และการจัดสร้างอุโมงค์รถโดยสารซึ่งยังคงต้องดำเนินโครงการต่อเนื่อง

- รฟม. มีแนวโน้มได้รับงบประมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รฟม. ได้รับงบประมาณ ๙,๘๘๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก ๘,๕๒๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟม. ได้รับงบประมาณ ๙,๖๖๑ ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจาก รฟม. ต้องดำเนินโครงการขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง การพึ่งพางบประมาณอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ รฟม. จึงต้องดำเนินการกู้เงินจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้ในการดำเนินงาน ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘

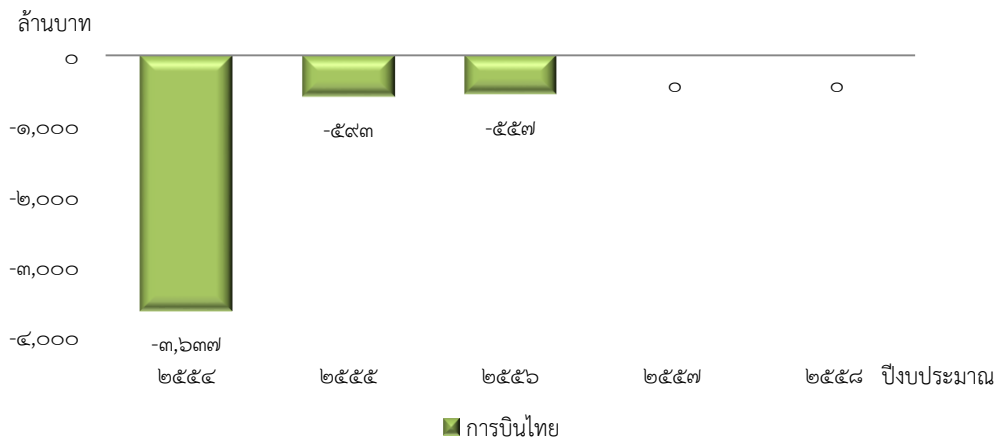
แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลศึกษา
รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๙)

สำหรับ บกท. มีการจ่ายเงินให้รัฐบาลโดยผ่านการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และรายได้ นำส่งคลังในปีที่มีกำไรจากผลประกอบการ โดยในช่วงปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ บกท. จ่ายเงินให้รัฐบาล มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘ บกท. ไม่มีการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและนำรายได้ส่งคลัง แต่อย่างใด เนื่องจากประสบปัญหาการขาดทุนอย่างรุนแรง โดยสาเหตุจากรายได้ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๖

แผนภาพที่ ๕.๖ เงินจ่ายสุทธิจาก บกท. ให้รัฐบาล ประจำปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๙)

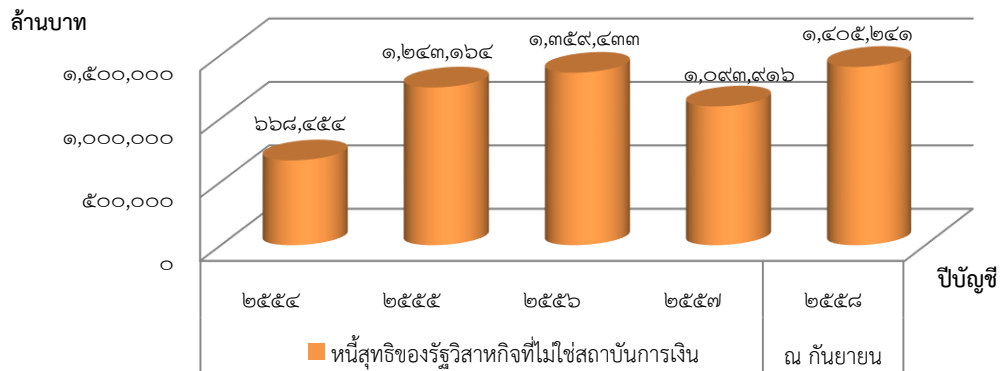
๒) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Net Debt)^{๒๔}

ในช่วงปีบัญชี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยมีค่าสูงสุด ๑,๓๕๙,๔๓๓ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๖ และลดลงเหลือ ๑,๐๙๓,๙๑๖ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๗ (แผนภาพที่ ๕.๗) เนื่องจากมีสินทรัพย์หมุนเวียนในส่วนของเงินสดมากขึ้น ทั้งนี้ ณ กันยายน ๒๕๕๘ มีหนี้สุทธิจำนวน ๑,๔๐๕,๒๔๑ ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีบัญชี ๒๕๕๗ ร้อยละ ๒๘.๔๖

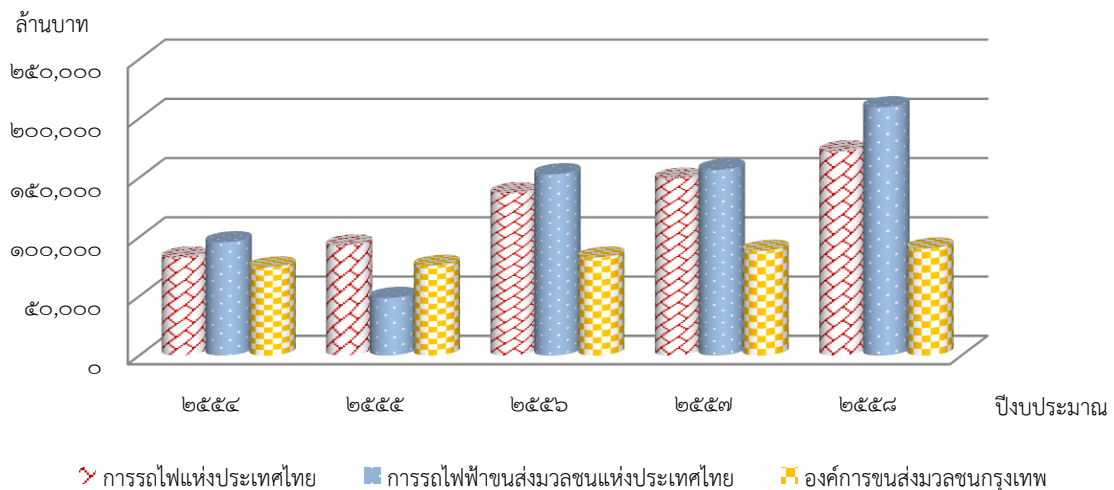
อย่างไรก็ตาม เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๔ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. และ บกท. พบว่ารัฐวิสาหกิจฯ จำนวน ๓ แห่งแรก มีหนี้สุทธิปรับตัวสูงขึ้นโดยตลอด โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน รวมถึงการดำเนินโครงการขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง หนี้จากภาระบำเหน็จและบำนาญตกทอดของ รฟม. และการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ ของ ขสมก. อาทิ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในปีบัญชี ๒๕๕๗ รฟท. มีหนี้สุทธิเพิ่มขึ้นมากกว่า รฟม. และ ขสมก. ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากหนี้สินรวมที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินโครงการปรับปรุงรางรถไฟและจัดการรถจักรดีเซลรุ่นใหม่ ตลอดจนขยายการลงทุน ทั้งนี้ ณ กันยายน ๒๕๕๘ หนี้สุทธิของ รฟม. เพิ่มขึ้นมากกว่า ขสมก. เนื่องจากการดำเนินโครงการขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๘

^{๒๔} หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจหักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือสมดุล และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ

แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม



แผนภาพที่ ๕.๘ หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.



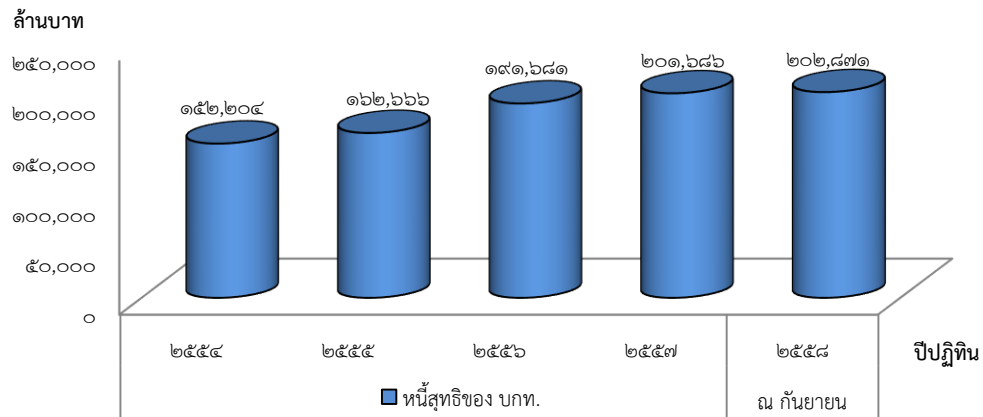
ที่มา: (๑) ข้อมูลของ รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรอง สำหรับ ณ เดือนกันยายน ปี ๒๕๕๘ เป็นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

(๒) ข้อมูลของ รฟท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้น สำหรับ ณ เดือนกันยายน ปี ๒๕๕๘ เป็นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

หมายเหตุ: การคำนวณสินทรัพย์หมุนเวียนของรัฐวิสาหกิจใช้วิธีการเทียบบัญชีตราสารหนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจไม่มีข้อมูลสินทรัพย์หมุนเวียน

สำหรับ บกท. พบว่า ในปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ หนี้สุทธิต่ำๆ เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ จนถึงปัจจุบัน โดย ณ กันยายน ๒๕๕๘ บกท. มีหนี้สุทธิ เท่ากับ ๒๐๒,๘๗๑ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า ร้อยละ ๐.๕๙ เนื่องจาก บกท. มีการกู้เงินระยะสั้นเพิ่มขึ้นเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและเสริมสภาพคล่อง รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๙

แผนภาพที่ ๕.๙ หนี้สุทธิของ บกท.

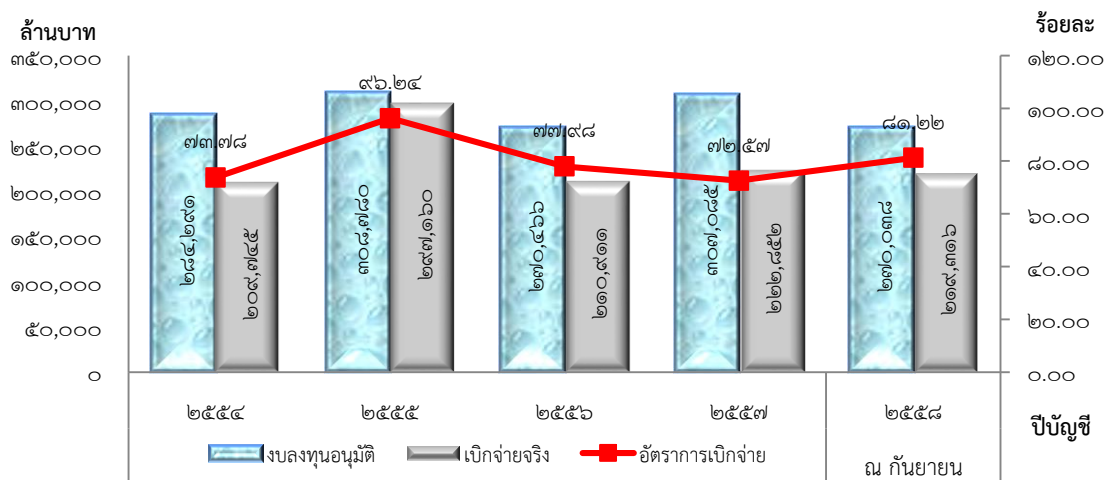


ที่มา: ข้อมูลของ บกท. ปีปฏิทิน ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ (ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘) โดยเป็นงบการเงินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรอง

๓) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs)^{๒๕}

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้แก่วิสาหกิจ ในภาพรวมอย่างต่อเนื่องโดยได้อนุมัติงบประมาณเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ จำนวน ๓๐๘,๗๘๐ ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้แก่วิสาหกิจ จำนวน ๒๗๐,๐๓๘ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน คิดเป็นอัตราร้อยละ ๑๒.๐๖ ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจ ได้เบิกจ่ายงบประมาณไปแล้ว ๒๑๙,๓๑๖ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๑.๒๒ ของงบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติ โดยรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณสูงสุด ๕ อันดับแรก ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕๕,๖๖๒ ๓๙,๗๔๗ ๓๑,๙๔๒ ๒๒,๓๔๗ และ ๒๒,๒๒๘ ล้านบาท ตามลำดับ

แผนภาพที่ ๕.๑๐ งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริงของวิสาหกิจ ในภาพรวม



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

^{๒๕}ความต้องการด้านเงินทุนรวม หมายถึง ความต้องการเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาเงินทุนภายในประเทศและการกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการวิเคราะห์สภาพคล่องและความเพียงพอของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนรวมจำนวน ๙๔,๔๐๙ ล้านบาท จากงบลงทุนที่รัฐบาลอนุมัติทั้งหมด ๓๐๘,๗๘๐ ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๙.๙ ซึ่งรัฐบาลได้เร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมขนส่งทางราง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงมีผลให้งบลงทุนของ รฟท. และ รฟม. เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยสามารถพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน ๖ แห่ง ตั้งแต่ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๘^{๒๖} ดังนี้

รฟท. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗ และ ลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบลงทุน ๓๑,๙๔๒ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รฟท.^{๒๗} มีความสามารถในการเบิกจ่ายงบลงทุนได้น้อย ซึ่งสามารถเบิกจ่ายได้ ๑๗,๑๐๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๓.๕๖

รฟม. ได้รับงบลงทุนลดลง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ได้รับงบลงทุนจำนวน ๑๔,๙๖๒ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๓๐.๒๓ ซึ่งสามารถเบิกจ่ายได้สูงมากจำนวน ๑๔,๙๔๗ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๙

ขสมก. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ได้รับงบลงทุนลดลงจากช่วงที่ผ่านมา โดยได้รับงบลงทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีจำนวน ๖๐๑ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๘๓.๙๓ ทั้งนี้ ณ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขสมก. สามารถเบิกจ่ายได้ร้อยละ ๓๙.๔๑ จากยอดแผนสะสม ๓๑๑ ล้านบาท

บกท. ได้รับงบลงทุนจำนวน ๒๐,๒๒๘ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๒๐.๘๔ เนื่องจาก บกท. มีผลประกอบการที่ขาดทุนเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องลดขนาดและปรับโครงสร้างของบริษัทให้มีขนาดลดลง เพื่อที่จะสามารถแข่งขันในอุตสาหกรรมการบินต่อไปได้ ทั้งนี้ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘ บกท. สามารถเบิกจ่ายได้ร้อยละ ๗๒.๔๑

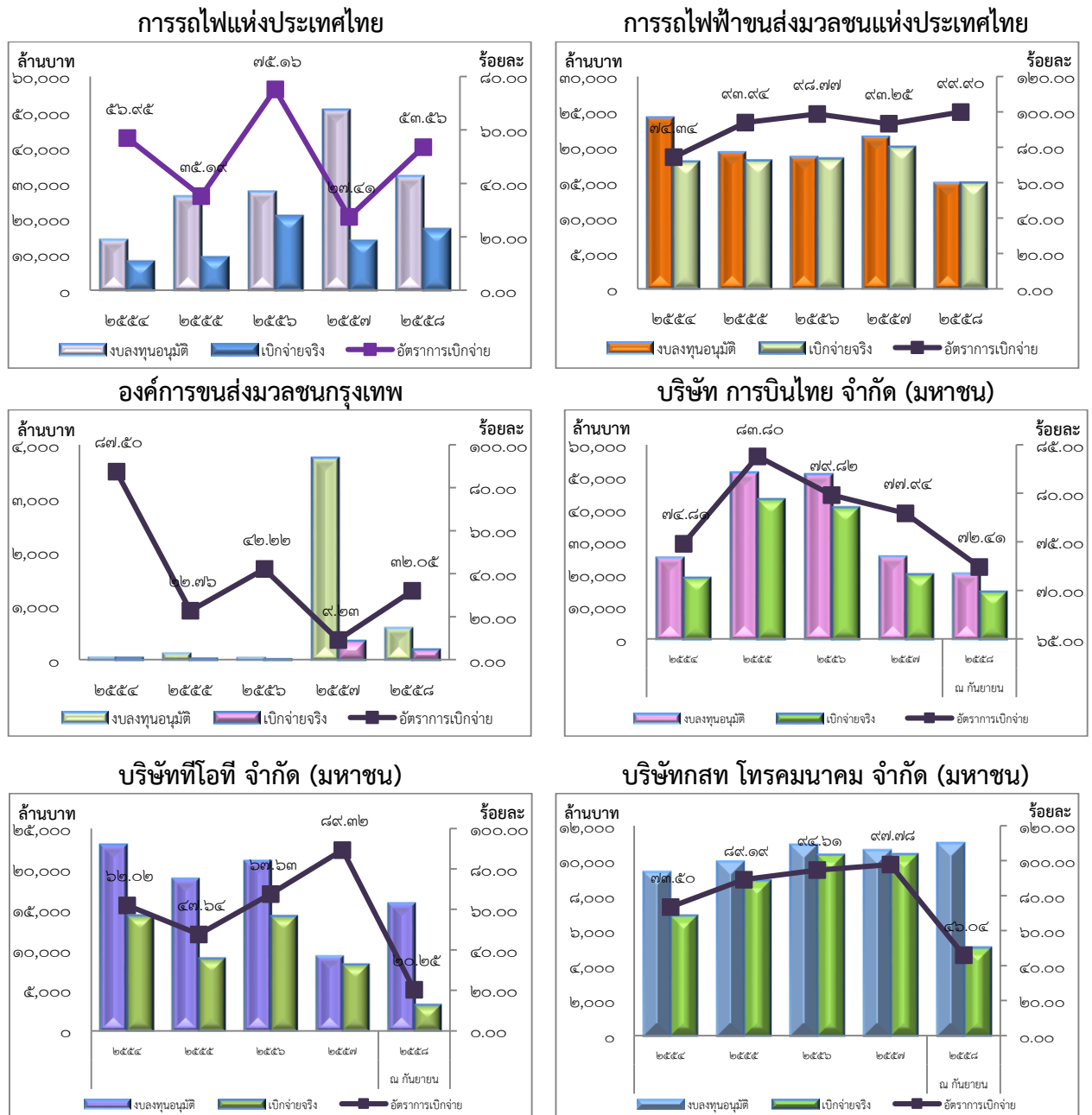
สำหรับงบลงทุนในปี ๒๕๕๘ ของ ทีโอที และ กสท. พบว่ารัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๒ แห่งได้รับงบลงทุนเพิ่มขึ้น โดย ทีโอที ได้รับงบลงทุนจำนวน ๑๕,๖๗๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๗๑.๖๓ สำหรับกสท. ได้รับงบลงทุนจำนวน ๓,๙๕๗ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๓.๙๕ เนื่องจาก ทีโอที และ กสท. มีความชัดเจนในการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนความชัดเจนของบทบาทการดำเนินงานทางธุรกิจที่ชัดเจน รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๑๑

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเบิกจ่ายงบลงทุน ณ กันยายน ๒๕๕๘ พบว่า รฟม. มีความสามารถเบิกจ่ายงบลงทุนได้ตามเป้าหมาย โดยมีอัตราการเบิกจ่าย ร้อยละ ๙๙.๙ ซึ่งสูงที่สุดในจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง ในขณะที่ ขสมก. ได้รับงบลงทุนน้อยที่สุด และทีโอทีมีการเบิกจ่ายน้อยที่สุด เพียงร้อยละ ๒๐.๒๕

^{๒๖}ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๙

^{๒๗}รฟท. เบิกจ่ายงบลงทุนจริงได้ต่ำ เนื่องจาก รฟท. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่เบิกจ่ายงบลงทุนจำนวนจำกัด และถึงแม้รัฐบาลจะอนุมัติงบลงทุนแล้วแต่ รฟท. ต้องทำการเบิกจ่ายวงเงินจาก สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะอีกครั้งเป็นรายโครงการส่งผลให้เกิดความล่าช้า รวมถึงเมื่อได้รับวงเงินลงทุนแล้วไม่สามารถทำตามโครงการที่เสนอได้

แผนภาพที่ ๕.๑๑ งบลงทุนได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริง



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙)

ทั้งนี้ หากพิจารณาการลงทุนในขนาดของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๖ แห่ง จากแผนงบประมาณลงทุน และแหล่งที่มาของเงินทุน ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ ตามตารางที่ ๕.๙ พบว่า งบประมาณลงทุนของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๖ (ยกเว้น รฟม.) เป็นกิจการที่ประสบปัญหาขาดทุนอย่างรุนแรงจำเป็นต้องเข้าสู่แผนฟื้นฟูกิจการตามมติของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในบางแห่งจำเป็นต้องลดขนาดของกิจการให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้ ส่งผลให้ความต้องการด้านเงินทุนลดลงไปด้วยเช่นกัน

ตารางที่ ๕.๙ แผนงบประมาณลงทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙
ของ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท.

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ	แหล่งที่มาของเงินลงทุน					รวมทั้งหมด
		เงินรายได้ ของ รัฐวิสาหกิจ	เงิน งบประมาณ แผ่นดิน	เงินกู้ ภายในประเทศ	เงินกู้ และสินเชื่อ ต่างประเทศ	อื่นๆ (ระบุ)	
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย	๒๕๕๗	-	๑๓,๖๔๑	๑,๑๖๒	-	-	๑๔,๘๐๓
	๒๕๕๘	-	๒๘,๓๑๑	๔,๗๗๓	๔,๐๘๓	-	๓๗,๑๖๖
	๒๕๕๙	-	๔๓,๐๑๘	๑๒,๑๑๐	๕,๕๘๘	-	๖๐,๗๑๖
๒. การรถไฟฟ้ามหานคร แห่งประเทศไทย	๒๕๕๗	๘	๒๖๙	๑๖,๑๓๓	๓,๕๙๐	-	๑๙,๙๙๙
	๒๕๕๘	๖๓	๒,๐๗๘	๒๔,๓๘๒	-	-	๒๖,๕๒๓
	๒๕๕๙	๑๖๒	๒,๓๙๑	๑๓,๖๐๕	-	-	๑๖,๑๕๘
๓. องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ	๒๕๕๗	๕๘	๒	-	-	๒๘๕	๓๔๕
	๒๕๕๘	๔๘	๑๕๐	-	-	-	๑๙๘
	๒๕๕๙	๘๙	๒๓๒	๑,๗๘๕	-	-	๒,๑๐๖
๔. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๒๕๕๗	๙,๔๗๑	-	-	๑๐,๕๗๐	-	๒๐,๐๔๑
	๒๕๕๘	๘,๐๐๐	-	-	๑๒,๐๒๘	-	๒๐,๐๒๘
	๒๕๕๙	๖,๔๓๐	-	-	-	-	๖,๔๓๐
๕. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	๒๕๕๗	๖,๒๑๕	-	๑,๙๔๓	-	-	๘,๑๕๘
	๒๕๕๘	๗,๕๘๐	-	๒,๓๙๐	-	-	๑๐,๖๗๖
	๒๕๕๙	๑๓,๕๕๑	-	-	-	-	๑๓,๕๕๑
๖. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	๒๕๕๗	๑๐,๓๔๗	-	-	-	-	๑๐,๓๔๗
	๒๕๕๘	๗,๑๒๘	-	-	-	-	๑๐,๕๙๒
	๒๕๕๙	๗,๒๐๐	-	-	-	-	๗,๒๐๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ: ตัวเลขปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ เป็นตัวเลขประมาณการที่คาดว่าจะเบิกจ่ายได้ถึงสิ้นปี

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) สามารถสรุปได้ว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๖ แห่ง คือ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลและรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมถึงส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคต

๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้เพื่อดำเนินโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้เพื่อเพื่อดำเนินโครงการ รวมทั้งชำระคืนหนี้เงินกู้แทนโดยเฉพาะโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนมาก นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจฯ ที่รับผิดชอบโครงการลงทุนขนาดใหญ่จะมีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงเท่าใดนัก เช่น รฟท. รฟม. และ ขสมก. ซึ่งประสบภาวะขาดทุนมาโดยตลอด ดังนั้น ภาระหนี้ที่เกิดจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จึงมีโอกาสที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตต่อไป หากรัฐวิสาหกิจฯ ไม่สามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ได้

สำหรับหนี้สาธารณะที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ มีแนวโน้มลดลง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของหนี้รัฐวิสาหกิจฯ แล้วพบว่า หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจฯ ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ณ เดือนกันยายน) รัฐวิสาหกิจฯ มีหนี้จำนวน ๑,๐๕๑,๖๕๘ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ ๓.๒๙ โดยแบ่งออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๔๒๕,๑๒๐ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจำนวน ๖๔๐,๐๗๙ ล้านบาท (ภาระทางการคลังแบบโดยนัย) อย่างไรก็ตาม สัดส่วนหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ต่อ GDP ลดลงจากร้อยละ ๙.๐๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๗.๙๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ณ เดือนกันยายน) สำหรับสัดส่วนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต่อหนี้สาธารณะรวมลดลงจากร้อยละ ๑๙.๑๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๑๘.๑๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ ๕.๑๐

ตารางที่ ๕.๑๐ หนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๐๖๔,๒๘๗	๑,๑๑๒,๙๗๓	๑,๐๘๗,๓๙๔	๑,๐๕๑,๖๕๘
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๔๙๕,๔๗๗	๔๔๙,๑๑๖	๔๒๕,๘๙๗	๔๒๕,๑๒๐
หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๖๘,๘๑๐	๖๖๓,๘๕๗	๖๖๑,๔๙๗	๖๔๐,๐๗๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๙.๕๓	๙.๓๒	๙.๐๒	๗.๙๒
สัดส่วนต่อหนี้สาธารณะรวม (ร้อยละ)	๒๑.๕๕	๒๐.๔๙	๑๙.๑๑	๑๘.๑๘
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	๑๑,๑๕๘	๑๑,๙๓๙	๑๒,๐๖๑	๑๓,๑๔๙
หนี้สาธารณะรวม	๔,๙๓๗,๒๓๘	๕,๔๓๐,๕๖๐	๕,๖๙๐,๘๑๔	๕,๗๘๓,๓๒๓

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่ง GDP (adjust) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘

ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระทั้งในส่วนที่เกิดจากการค้ำประกันหนี้ให้รัฐวิสาหกิจและการกู้เพื่อหารัฐวิสาหกิจกู้ต่อ/ให้ยืม ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ มีแนวโน้มลดลงจาก ๕๒๗,๗๐๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๔๘๐,๙๕๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ณ เดือนกันยายน) ทั้งนี้ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำนวน ๔๒๕,๑๒๐ ล้านบาท ประกอบด้วยหนี้ที่รัฐบาลรับภาระแทนรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วจำนวน ๑๔๗,๕๓๘ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ (พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ) จำนวน ๒๗๗,๕๘๒ ล้านบาท ขณะที่หนี้รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม มีจำนวน ๕๕,๘๓๔ ล้านบาท โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ ๕.๑๑

ตารางที่ ๕.๑๑ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลรับประกัน

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๔๙๕,๔๗๗	๔๔๙,๑๑๖	๔๒๕,๘๙๗	๔๒๕,๑๒๐
- หนี้ที่รัฐบาลรับประกัน ตามมติคณะรัฐมนตรี*	๑๒๘,๘๗๐	๑๑๕,๙๓๒	๑๓๒,๕๐๙	๑๔๕,๕๓๘
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้ พ.ร.บ.หนี้สาธารณะ ^{๒๘}	๓๖๖,๖๐๗	๓๓๓,๑๘๔	๒๙๓,๓๘๘	๒๗๗,๕๘๒
หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อให้ยืม**	๓๒,๒๒๘	๕๔,๕๕๓	๓๗,๙๐๙	๕๕,๘๓๔
รวม	๕๒๗,๗๐๕	๕๐๓,๖๖๙	๔๖๓,๘๐๖	๔๘๐,๙๕๔

หมายเหตุ: *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับประกันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

**ข้อมูลให้กู้ต่อ (ในส่วนแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ) คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบอัตราซื้อโดยใช้อัตราทางโทรเลข^{๒๙}

ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกำหนด

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘

สำหรับการพิจารณาหนี้ที่รัฐบาลรับประกันตามมติคณะรัฐมนตรีในตารางที่ ๕.๑๑ จะเห็นได้ว่าภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจ โดยรวมที่รัฐบาลรับประกันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๑๒๘,๘๗๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๑๔๕,๕๓๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ณ เดือนกันยายน) เนื่องจากได้มีการยกเลิกมาตรการลดภาระค่าครองชีพ และเหลือเพียง ๒ โครงการที่ดำเนินการอยู่ คือ มาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถโดยสารประจำทาง และมาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถไฟชั้น ๓

ส่วนยอดหนี้เงินกู้สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่รัฐบาลรับประกันมีจำนวนเพิ่มขึ้นตลอดปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ (ณ เดือนกันยายน) ปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น ๑๔๕,๗๕๘ ล้านบาท เนื่องจากในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘ รัฐบาลมีโครงการในการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ รถไฟฟ้าความเร็วสูง และทางพิเศษสายต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนยอดหนี้โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรลดลงจาก ๕,๐๙๒ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๑,๗๘๐ ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลได้ชำระเงินต้นแล้วบางส่วน รวมทั้งการลดมาตรการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร

ตารางที่ ๕.๑๒ หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลรับประกันตามมติคณะรัฐมนตรี

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	ณ ก.ย. ๒๕๕๘
๑. มาตรการลดภาระค่าครองชีพ*	๕,๐๖๕	-	-	-
๒. เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ PSO	-	-	-	-
๓. โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ	๑๑๘,๗๑๓	๑๑๑,๖๙๗	๑๒๙,๒๔๐	๑๔๕,๗๕๘
๔. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร	๕,๐๙๒	๔,๒๓๕	๓,๒๖๙	๑,๗๘๐
รวม	๑๒๘,๘๗๐	๑๑๕,๙๓๒	๑๓๒,๕๐๙	๑๔๕,๕๓๘

หมายเหตุ: *ในปี ๒๕๕๕ มีมาตรการลดค่าครองชีพทั้งหมด ๓ มาตรการในปี ๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ มีมาตรการลดค่าครองชีพคงเหลือ ๒ มาตรการ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ รัฐวิสาหกิจจึงไม่จำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อเสริมสภาพคล่องในการดำเนินการที่
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘

^{๒๘}หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะในหมวดที่ ๓ มาตรา ๒๗ - ๓๐

^{๒๙}อัตราซื้อทางโทรเลข หมายถึง อัตราที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อเงินตราต่างประเทศที่โอนทางโทรเลขเข้าบัญชีลูกค้าที่ต้องการขายรับเงินบาท

๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ แล้ว ยังมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายอันเกิดจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีทางแพ่ง ต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ อย่างมีนัยสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมายและการฟ้องร้องทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับ รัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ประกอบกับการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ นั้นจำเป็นต้อง พิจารณาผลการดำเนินงานของบริษัทลูก บริษัทในเครือ บริษัทร่วม และกลุ่มบริษัท ซึ่งมีความเชื่อมโยง และส่งผลกระทบต่อถึงกันได้ด้วย ดังนั้น รายงานนี้จึงได้ทำการสำรวจรัฐวิสาหกิจฯ บริษัทลูก บริษัทในเครือ บริษัทร่วม และกลุ่มบริษัทของรัฐวิสาหกิจฯ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และมี ข้อพิพาททางกฎหมายที่มีมูลค่าความเสียหายสูงกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท จำนวน ๕ แห่ง เพื่อพิจารณาว่า มีความเสี่ยงจากการฟ้องร้องคดีความทางกฎหมายมากน้อยเพียงใด ซึ่งพบว่า มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากการฟ้องร้องหน่วยงานทั้ง ๕ แห่ง มีมูลค่าประมาณ ๒๒,๕๘๙.๙๙ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจฯ รับผิดชอบต่อคดีความ และไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัยได้ โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ ๕.๑๓

ตารางที่ ๕.๑๓ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทแรงงาน ๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๓๒๑.๐๑ ๒,๒๔๗.๔๒
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทกับกรุงเทพมหานคร ๒. คดีทั่วไป ๓. คดีอื่นๆ	๒,๓๘๓.๘๘ ๖,๘๙๗.๘๑ ๒,๕๒๕.๘๒
บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	๑. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๐๕๕.๐๐
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	๑. คดีเรียกค่าเสียหาย	๔,๙๐๐.๐๐
บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)	๑. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๒๕๙.๐๕
รวม		๒๒,๕๘๙.๙๙

หมายเหตุ: รวมถึงบริษัทที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ แต่หากเกิดการแพ้คดีอาจทำให้รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ที่ถือหุ้นอยู่ด้วยได้รับผลกระทบ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๘)

๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจฯ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ สามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) เพื่อแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลผ่านการแทรกแซงกลไกการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๔,๖๙๙ ล้านบาท คือการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน ๒,๗๓๒ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๑,๙๖๗ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่งเดิม รวมทั้งสิ้น ๔,๘๙๐ ล้านบาท คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน ๒,๙๙๑ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๑,๘๙๙ ล้านบาท ตามลำดับ รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๑๔

ตารางที่ ๕.๑๔ การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	๒๕๕๕		๒๕๕๖		๒๕๕๗		๒๕๕๘		๒๕๕๙	
	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	๔,๑๕๙	๒,๓๕๐	๔,๕๓๑	๒,๔๙๗	๔,๘๕๑	๒,๔๓๖	๕,๖๒๔	๒,๗๓๒	๖,๕๕๖	๒,๙๙๑
๒. องค์การขนส่ง มวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)	๑,๕๑๔	๑,๒๖๓	๑,๕๗๑	๑,๓๗๖	๒,๐๗๘	๑,๕๒๕	๒,๑๔๗	๑,๙๖๗	๒,๓๓๗	๑,๘๙๙
รวม	๕,๖๗๓	๓,๖๑๓	๖,๑๐๒	๓,๘๗๓	๖,๙๒๙	๓,๙๖๑	๗,๗๗๑	๔,๖๙๙	๘,๘๙๓	๔,๘๙๐

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘)

ในส่วนของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน แม้ว่าจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ แต่รัฐวิสาหกิจฯ ที่ดำเนินมาตรการเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รฟท. และ ขสมก. ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว ๗๘๗ ล้านบาท และ ๒,๕๘๙ ล้านบาท ตามลำดับ และในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รฟท. ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว ๓๘๓ ล้านบาท รายละเอียดตามตารางที่ ๕.๑๕

ตารางที่ ๕.๑๕ ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	รวมปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย				
๑.๑ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๑,๑๐๓	๑,๐๕๖	๙๔๘	๓,๑๐๗
๑.๒ จำนวนเงินที่ได้รับชดเชย	๘๓๐	๗๘๗	๗๐๕	๒,๓๒๒
๑.๓ จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชดเชย	๒๗๓	๒๖๙	๒๔๓	๗๘๕
๒. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ				
๒.๑ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๒,๙๗๑	๓,๑๐๗	๔,๐๓๘	๑๐,๑๑๖
๒.๒ จำนวนเงินที่ได้รับชดเชย	๒,๙๗๑	๓,๑๐๗	๒,๖๓๑	๘,๗๐๙
๒.๓ จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชดเชย	-	-	๑,๔๐๗	๑,๔๐๗
รวมทั้งหมด				
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๔,๐๗๔	๔,๑๖๓	๓,๙๐๘	๑๒,๑๔๕
- จำนวนเงินที่ได้รับชดเชย	๓,๘๐๑	๓,๘๙๔	๓๘๓	๗,๕๖๐
- จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชดเชย	๒๗๓	๗๘๗	๓,๕๒๕	๔,๕๘๕

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ มกราคม ๒๕๕๘)

**กรอบความรู้ที่ ๑ ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.)
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙**

๑. ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ร่างพ.ร.บ.๓) คนร. ได้พิจารณา ร่างพ.ร.บ.๓ ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนที่ได้รับจากการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ และมีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพ.ร.บ.๓ ตามที่ คณะอนุกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ เสนอ และมอบหมายให้กระทรวงการคลังพิจารณา ร่างกฎหมายดังกล่าว ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับ รัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านการนำหลัก บรรษัทภิบาลที่ดี (Good Corporate Governance) ตาม มาตรฐานสากลมาปรับใช้กับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง รวมทั้งจัดตั้ง บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติขึ้น เพื่อเพิ่มมูลค่าและประสิทธิภาพ ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท

๒. ผลการพิจารณาการดำเนินการตามแผนการแก้ไข ปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ๗ แห่ง

๒.๑ คนร. รับทราบผลการดำเนินการตามแผนการ แก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๗ แห่ง ในช่วงเวลา ๑ ปีที่ผ่านมา ตามที่คณะอนุกรรมการกลั่นกรองแผนการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจเสนอ ซึ่งเห็นว่า รัฐวิสาหกิจมีความคืบหน้าและ พัฒนาศักยภาพตามลำดับ แต่การแก้ไขปัญหามีบางประเด็นสำคัญ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และจำเป็นต้องมีการติดตามการ แก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด และจะมีการประเมินผลการ ดำเนินงานอีกครั้งในเดือนมีนาคม ๒๕๕๙

๒.๒ คนร. มีข้อสังเกตในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจรายแห่ง ดังนี้

๒.๒.๑ **บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (บมจ. ทีโอที) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (บมจ. กสท)** มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (กระทรวง ICT) กำหนดทิศทางและบทบาทที่ ชัดเจนร่วมกันของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ แห่ง และกำกับดูแลการ ดำเนินงานดังกล่าว ให้มีความชัดเจนและเห็นผลเป็นรูปธรรม ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๙

๒.๒.๒ **การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)** ในการ ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ รฟท. กำหนดให้กระทรวงคมนาคมและ รฟท. ต้องมีความชัดเจนถึงแหล่งเงินทุนก่อน นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และให้เริ่มลงทุนให้ได้ภายในปี ๒๕๕๙-๒๕๖๐ พร้อมทั้งกำหนดนโยบายให้เอกชนเข้าร่วม ลงทุนสำหรับโครงการของ รฟท. เพิ่มขึ้นแทนการให้ รฟท. ลงทุนเอง เพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐในภาพรวม และ สำหรับโครงการรถไฟฟาสายสีแดงและรถไฟฟ้าเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ARL) ยืนยันให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน

ในการดำเนินงานเดินรถและกำหนดให้ รฟท. จัดทำแผนงาน การส่งมอบพื้นที่ย่านโรงงานมักกะสันให้ชัดเจน โดยยืนยันให้ รฟท. ทอยส่งมอบพื้นที่ให้กระทรวงการคลังภายใน ๒ ปี

๒.๒.๓ **องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)** เร่งรัดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนแผนการจัดหา รถ โดยให้พิจารณาประเภทและจำนวนที่เหมาะสมภายใน เดือนมีนาคม ๒๕๕๙ รวมถึงเร่งจัดซื้อรถโดยสารก๊าซธรรมชาติ (NGV) ๔๘๙ คัน ให้สามารถประกวดราคาได้แล้วเสร็จภายใน เดือนมีนาคม ๒๕๕๙ พร้อมทั้งจัดทำระบบตัวร่วมให้เริ่ม ดำเนินการในส่วนที่สามารถดำเนินการได้เลยทันที โดยเฉพาะ ในส่วนของ ขสมก. ก่อน และให้พิจารณาความเป็นไปได้ในการ ให้เอกชนเข้ามาเดินรถในส่วนของ ขสมก. เพิ่มเติม และให้ กำกับปรอ่วมบริการให้มีคุณภาพการให้บริการที่ดีขึ้น

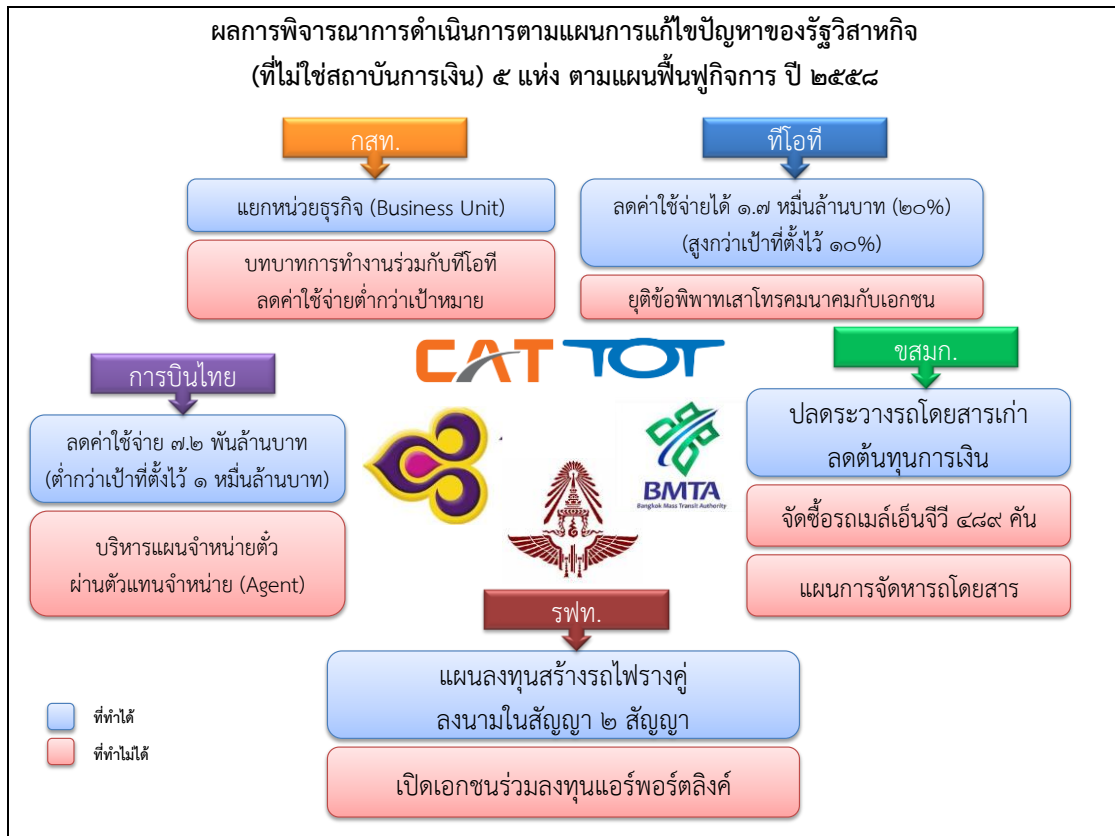
๒.๒.๔ **บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บมจ.การบินไทย)** ให้จัดทำแผนงานและกำหนดเวลา การจัดการตัวแทนจำหน่าย (Agent) ให้มีความชัดเจน และ เสนอภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๙ รวมทั้งให้ชะลอการจัดหา เครื่องบินที่ยังไม่มีความจำเป็น ในกรณีมีการจัดหาเครื่องบิน เพิ่มเติม จะต้องเป็นเครื่องบินประเภทเดียวกับที่มีอยู่แล้ว ในฝูงบิน

๒.๒.๕ **ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)** กำหนดให้เร่งลดหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิดรายได้

๒.๒.๖ **ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)** ให้เร่งดำเนินการจัดหาพันธมิตรให้เป็นไปตามแผนงานและ ลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

๓. เพื่อให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง คนร. จะติดตามผลการ ดำเนินงานตามแผนที่ยังต้องดำเนินการต่อเนื่อง โดยได้กำหนด ตัวชี้วัดการประเมินผลการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๗ แห่ง เพื่อประเมินผลต่อไปในเดือนมีนาคม ๒๕๕๙ และ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองแผนการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ พิจารณาแผนการดำเนินงานในปี ๒๕๕๙ ของ รัฐวิสาหกิจ โดยให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูปและนโยบายของ รัฐบาล รวมทั้งกำหนดแนวทางการประเมินผลการแก้ไขปัญหา และมาตรการเพื่อบังคับใช้ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถ ดำเนินการได้บรรลุตามเป้าหมาย ณ สิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๕๙

กรอบความรู้ที่ ๑ ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.)
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙



๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ตารางที่ ๕.๑๖ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๖๔,๐๖๓ และ ๖๐,๑๖๖ ล้านบาท ตามลำดับ) - การให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำนวน ๔,๖๙๙ ล้านบาท) - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑๔๗,๕๓๘ ล้านบาท)*	- หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘) จำนวน ๔๒๕,๑๒๐ ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘ จำนวน ๕๕,๘๓๔ ล้านบาท)
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็น กฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์	-	- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยง ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจบริษัทลูกและบริษัทในเครือทั้ง ๕ แห่ง (ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘) มีมูลค่าประมาณ ๒๒,๕๘๙.๙๙ ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘) จำนวน ๖๔๐,๐๗๙ ล้านบาท

หมายเหตุ: *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ
ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๕.๘ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ควรเร่งรัดการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจฯ ที่ประสบปัญหาด้านการเงินหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล กล่าวคือ

๑.๑ รฟท. ควรมีการวางแผนพัฒนาหารายได้ให้องค์กรเพิ่มขึ้น จากการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่เร่งการลงทุนทางด้านการซ่อมแซม/จัดซื้อรถจักร เพื่อเพิ่มอัตราความเร็วของการเดินรถ และควรมีการแก้ปัญหาบ่าเห็บบ่านาคที่เป็นภาระของ รฟท. ในอนาคต รวมถึงการแก้ไขปัญหากระบวนการข้อมูลทางบัญชีให้มีประสิทธิภาพ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวัดผลการดำเนินงานได้^{๒๐} จัดทำแผนธุรกิจโดยมุ่งพัฒนาในด้านการให้บริการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายตั๋วโดยสารทางระบบออนไลน์เพื่อเพิ่มความสะดวกสำหรับผู้โดยสาร เพิ่มความปลอดภัยโดยมีโครงการติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ และปรับปรุงเครื่องกั้นทาง^{๒๑}

๑.๒ รฟม. ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยง อันเกิดจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากผลการดำเนินงานของ รฟม. ที่เกิดขึ้นแต่ละปี ล้วนได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินเยนอย่างมาก รวมทั้งควรศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการส่งมอบพื้นที่ และการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาเหตุหลักของความล่าช้าในงานก่อสร้างรถไฟฟ้า^{๒๒}

๑.๓ ขสมก. ควรวางแผนจัดการปัญหาภาระหนี้สินที่มีอยู่จำนวนมาก และเร่งหาแนวทางในการเพิ่มรายได้เช่น การปรับปรุงเส้นทางการเดินรถประจำทางใหม่เพื่อลดค่าใช้จ่ายในเส้นทางที่ระยะทางยาว และควบคุมค่าใช้จ่าย เช่น จัดโครงการเก็ชฌณอายุก่อนกำหนด เพื่อให้มีต้นทุนการเดินรถที่เหมาะสมและแข่งขันได้ รวมถึงมีการบริหารจัดการรถเอกชนร่วมบริการและการจัดให้มีระบบตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการเดินรถ Global Positioning System (GPS)^{๒๓}

๑.๔ บกท. ควรปรับโครงสร้างด้านการบริหารบุคคลเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน บริหารความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ บริหารจัดการทรัพย์สิน โดยเฉพาะการบริหารจัดการเครื่องบินให้เหมาะสมกับเส้นทางการบิน สภาพตลาด และความต้องการของลูกค้า รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และพิจารณาหามาตรการในการเพิ่มรายได้^{๒๔}

๑.๕ ทีโอที ควรหาแนวทางเพิ่มรายได้เพื่อทดแทนรายได้สัมปทาน รวมทั้งแผนความเสี่ยงของการดำเนินงาน และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน^{๒๕}

๑.๖ กสท. ควรมุ่งเน้นการสร้างกำไรนอกเหนือจากการขายบริการหลัก โดยการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการ สร้างผลิตภัณฑ์ให้มีความหลากหลาย รวมทั้งมองหาตลาดใหม่ๆ เพื่อสร้างทางเลือกให้แก่ลูกค้า และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน^{๒๖}

๒. ควรมีการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน PSO ให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐ โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนควรคำนึงถึงต้นทุนและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๒๐}ที่มา: แผนวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

^{๒๑}ที่มา: แผนรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ จัดทำโดย การรถไฟแห่งประเทศไทย

^{๒๒}ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๒๓}ที่มา: แผนฟื้นฟูกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

^{๒๔}ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๒๕}ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๒๖}ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)^{๒๗} เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติหรือสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น ทั้งนี้ การช่วยเหลือจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรซึ่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละ SFIs เช่น ธนาคารออมสิน เป็นสถาบันการเงินที่ส่งเสริมการออมของประชาชน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันการเงินที่เน้นการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่เกษตรกร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เน้นการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เน้นการช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ที่เน้นส่งเสริมและสนับสนุนการนำเข้า ส่งออก รวมถึงการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในการศึกษานี้จะพิจารณาเพียง ๖ แห่ง^{๒๘} ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. ธพว. ธสน. และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงดังต่อไปนี้

๑. ขนาดของ SFIs เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์
๒. การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน
๓. การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

๖.๑ ขนาดของ SFIs เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์

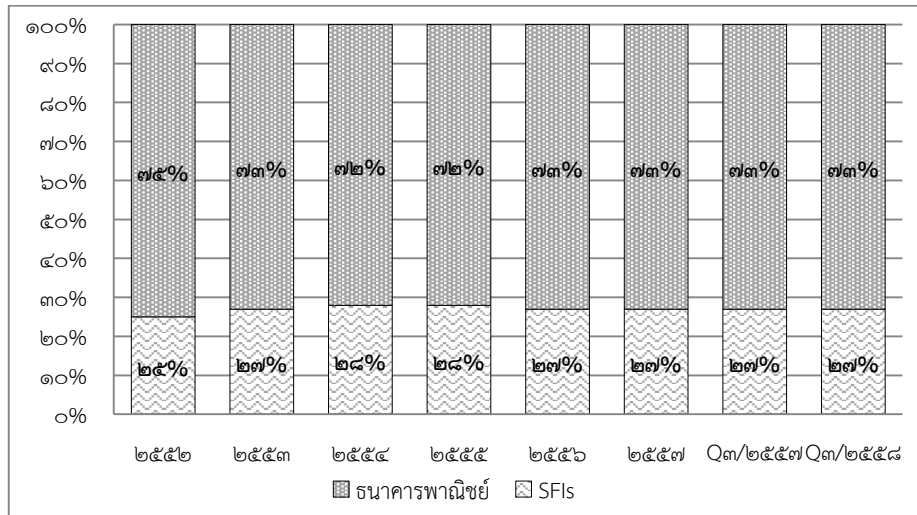
การประเมินขนาดของ SFIs เมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์จะพิจารณาจากอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อและอัตราส่วนเงินรับฝากเทียบกันซึ่งเมื่อนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบกันตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ จะได้ข้อมูลที่มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

จากการพิจารณาอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อระหว่าง SFIs และธนาคารพาณิชย์ ในภาพรวมตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ จะเห็นว่าอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อของ SFIs ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นผลการที่สินเชื่อธนาคารพาณิชย์มีการชะลอตัวลงในช่วงวิกฤตการเงินโลกปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ และ SFIs ได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยสนับสนุนทางการเงินแก่ระบบเศรษฐกิจ และสัดส่วนดังกล่าวเริ่มคงตัวตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นมา โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ SFIs มียอดเงินให้สินเชื่อ

^{๒๗} ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน ๘ แห่ง ประกอบด้วย ๑) ธนาคารออมสิน ๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ๔) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ๕) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ๖) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ๗) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ๘) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ^{๒๘} ไม่รวมบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เนื่องจาก บสย. เป็นบริษัทที่รับค้ำประกันสินเชื่อ ในขณะที่ บตท. มีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (ณ ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๑๔,๑๘๐ ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อีก ๖ แห่ง ประกอบกับไม่มีรายการธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ

จำนวน ๔,๓๖๘,๙๒๕.๕๐ ล้านบาท คิดเป็นอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อระหว่าง SFIs และ ธนาคารพาณิชย์ อยู่ที่ร้อยละ ๒๗ และ ๗๓ ตามลำดับ เท่ากับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า (แผนภาพที่ ๖.๑)

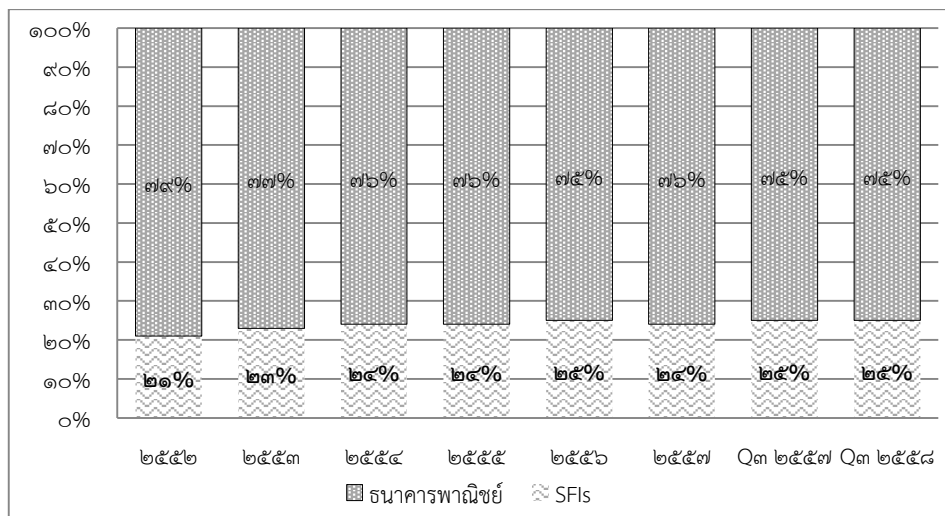
แผนภาพที่ ๖.๑ อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์
ปี ๒๕๕๒ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

ขณะที่อัตราส่วนเงินรับฝากระหว่าง SFIs และธนาคารพาณิชย์ ในภาพรวมตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ ก็ขยายตัวอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ เช่นกัน โดยสาเหตุหลักมาจากยอดเงินฝากของธนาคารออมสินที่เพิ่มขึ้นจาก ๘๖๓,๔๗๗ ล้านบาทในปี ๒๕๕๒ เป็น ๑,๔๙๑,๕๓๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ และสัดส่วนดังกล่าวเริ่มคงตัวตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นมา โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ SFIs มียอดเงินรับฝากจำนวน ๓,๘๐๕,๕๙๓.๓๕ ล้านบาท คิดเป็นอัตราส่วนเงินรับฝากระหว่าง SFIs และ ธนาคารพาณิชย์ อยู่ที่ร้อยละ ๒๕ และ ๗๕ ตามลำดับ เท่ากับช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า (แผนภาพที่ ๖.๒)

แผนภาพที่ ๖.๒ อัตราส่วนเงินรับฝากระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์
ปี ๒๕๕๒ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนสินเชื่อและเงินฝากของ SFIs เทียบกับระบบสถาบันการเงินทั้งหมดไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยมีความแข็งแกร่งและไม่ประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นผลให้ทั้ง SFIs และธนาคารพาณิชย์สามารถดำเนินงานเพื่อให้บริการลูกค้ากลุ่มเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม หากลักษณะเศรษฐกิจในอนาคตชะลอตัว และธนาคารพาณิชย์ลดการปล่อยสินเชื่อเช่นเดียวกับช่วงปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ รัฐบาลอาจหันมาดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่าน SFIs มากขึ้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและเติมเต็มช่องว่างทางการเงิน และอาจมีผลให้ภาระทางการเงินที่เกิดจาก SFIs สูงขึ้นตามไปด้วย

๖.๒ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยอัตราส่วนทางการเงิน

การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน^{๒๙} ที่สำคัญประกอบด้วย

๑) อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) ๒) อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ๓) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) และ ๔) อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

จากการพิจารณาอัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) ของ SFIs ในภาพรวม ตั้งแต่ ปี ๒๕๕๖ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ พบว่า เปลี่ยนแปลงเล็กน้อย (ตารางที่ ๖.๑) โดยเมื่อพิจารณาเฉพาะข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ แยกเป็นรายสถาบันเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า SFIs ที่มีค่า D/E Ratio เพิ่มขึ้นได้แก่ ธ.ก.ส. ธอส. และ ธอท. และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธอท. ที่มีค่า D/E Ratio อยู่ที่ร้อยละ ๗.๑๖ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่เงินทุนมีมูลค่าติดลบสูงขึ้นมาก สะท้อนให้เห็นถึงสถานะทางการเงินที่มีความเปราะบาง และมีความต้องการสภาพคล่องและเงินทุนในอนาคตเพิ่มขึ้นอีก ในขณะที่ SFIs ที่มีค่า D/E Ratio ลดลง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธพว. และ ธสน. แสดงให้เห็นว่า SFIs ส่วนใหญ่มีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่งขึ้น โดย ธสน. มีอัตราส่วนดังกล่าวที่น้อยที่สุดอยู่ที่ร้อยละ ๓.๑๓ (แผนภาพที่ ๖.๓)

นอกจากนี้ หากพิจารณาอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ พบว่าเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยเมื่อพิจารณาเฉพาะข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ แยกเป็นรายสถาบันเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า SFIs ที่มี NPLs Ratio เพิ่มขึ้นได้แก่ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอท. และ ธสน. และที่ลดลงได้แก่ ธอส. และ ธพว. โดย ธอท. มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงที่สุดที่ร้อยละ ๔๙.๐๐ รองลงมา คือ ธพว. ที่ร้อยละ ๓๐.๘๗ สาเหตุหลัก

^{๒๙} อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) (หนี้สินรวม/ทุน(ส่วนของผู้ถือหุ้น)) เป็นการแสดงโครงสร้างเงินทุนของกิจการหากมีสัดส่วนหนี้สินรวมเมื่อเทียบกับทุน (ส่วนของผู้ถือหุ้น) ถ้าอัตราส่วนดังกล่าวต่ำ แสดงว่ากิจการมีหนี้สินน้อยและความเสี่ยงในการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานต่ำ ตรงกันข้ามหากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากิจการมีหนี้สินมากและความเสี่ยงในการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานสูง

อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) (หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้/สินเชื่อคงค้าง*๑๐๐) สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อ หากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากระบวนการอำนวยการสินเชื่อไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) (เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง*๑๐๐) เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงของเงินกองทุน โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘.๕ ทั้งนี้ ตามหลักการ Basel I เงินกองทุนใช้ในการรองรับความเสี่ยงในการเงินซึ่งครอบคลุมถึงความเสี่ยงด้านเครดิตและด้านตลาด และเพื่อให้สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดียิ่งขึ้น Basel II จึงได้เพิ่มเรื่องความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการด้วย

อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) (เงินให้สินเชื่อ/เงินฝาก*๑๐๐) หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อ ย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

เกิดจากกระบวนการปล่อยสินเชื่อที่ไม่เหมาะสม การวิเคราะห์ลูกค้านำไม่เป็นไปตามมาตรฐาน วิธีการประเมินหลักประกันแตกต่างจากวิธีปกติจนส่งผลให้ราคาประเมินหลักประกันสูงกว่าที่ควร และการติดตามดูแลลูกหนี้ไม่ดีพอ ซึ่ง SFIs ทั้ง ๒ แห่ง ได้เข้าสู่แผนฟื้นฟูกิจการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยในปัจจุบัน ธพว. สามารถแก้ไข NPLs ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย เนื่องจาก ธพว. มีนโยบายการบริหารจัดการ NPLs ที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น ลูกหนี้ที่ยังดำเนินกิจการอยู่ ธพว. เร่งเจรจาประนอมหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ยังสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และมีกระแสเงินสดเพียงพอที่จะทยอยชำระหนี้ ลูกหนี้ที่หยุดดำเนินกิจการไปแล้ว ธพว. จะใช้วิธีปรับโครงสร้างหนี้ และ/หรือ ขายทรัพย์สินชำระหนี้ นอกจากนี้ ธพว. ยังจัดตั้งฝ่ายติดตามหนี้ (Loan Monitoring) เพื่อป้องกันการตกชั้นหนี้ และดูแลการชำระหนี้ของลูกค้าย่อยอย่างใกล้ชิด อัตราส่วนดังกล่าวจึงมีค่าลดลง สำหรับ SFIs อื่น ๆ นั้น มีสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารออมสินที่มีอัตราส่วนดังกล่าว ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ อยู่ที่ร้อยละ ๒.๓๐

ด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของ SFIs ในภาพรวมยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง โดย SFIs ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงสุด ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ คือ ธสน. อยู่ที่ร้อยละ ๒๐.๗๖ ขณะที่ ธอท. มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดซึ่งเท่ากับร้อยละ -๒๒.๖๖ เป็นผลจากการที่มีมูลค่าหนี้ NPLs สูง จึงต้องมีการกันเงินสำรองไว้ในระดับสูง จนส่งผลให้ผลการดำเนินงานขาดทุนและเงินกองทุนติดลบ

ขณะที่อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ เปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย แต่เมื่อนำข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ มาเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า มีค่าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย สะท้อนถึงการมีสภาพคล่องที่ลดลง ทำให้ความสามารถของ SFIs ในการให้บริการด้านสินเชื่อได้ลดลง โดย ธ.ก.ส. และ ธอส. มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงที่สุดสองอันดับแรกเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ ๑๑๗.๔๑ และ ๑๑๗.๗๗ ตามลำดับ

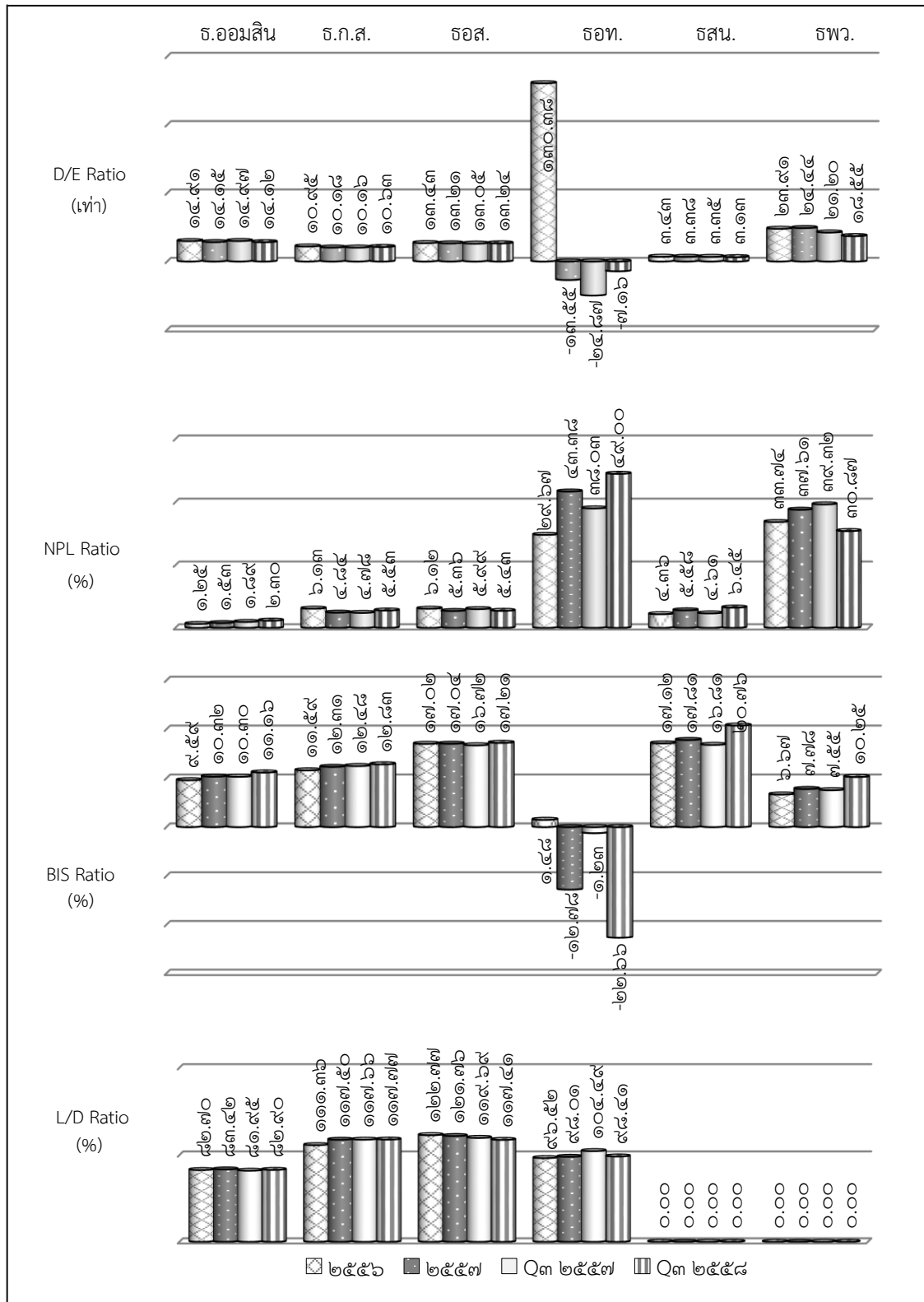
กล่าวโดยสรุป ฐานะการเงินของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมยังแข็งแกร่ง โดยมีประเด็นที่ควรเฝ้าระวังคือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งอาจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจที่ชะลอตัว และจะส่งผลต่อ BIS Ratio ของ SFIs ซึ่งหาก BIS Ratio ของ SFIs บางแห่งลดลงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้แล้ว รัฐบาลอาจมีภาระในการเพิ่มทุนเพื่อให้ SFI แห่งนั้นดำเนินกิจการต่อไปได้

ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม
ปี ๒๕๕๖ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘

อัตราส่วนทางการเงิน/ปี	๒๕๕๖	๒๕๕๗	Q๓/๒๕๕๘	Q๓/๒๕๕๘
D/E Ratio (เท่า)	๑๓.๑๖	๑๒.๙๐	๑๒.๙๘	๑๓.๑๓
NPLs Ratio (%)	๕.๕๑	๕.๕๔	๕.๖๐	๕.๙๐
BIS Ratio (%)	๑๐.๙๙	๑๑.๕๑	๑๑.๖๓	๑๒.๐๔
L/D Ratio (%)	๙๘.๐๗	๑๐๐.๓๑	๙๙.๑๘	๑๐๐.๒๘

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

แผนภาพที่ ๖.๓ อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี ๒๕๕๖ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘



หมายเหตุ: ไม่มีผลของอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ของ ธสน. และ ธพว. เนื่องจาก SFIs ทั้งสองแห่งไม่รับฝากเงิน
ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

๖.๓ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

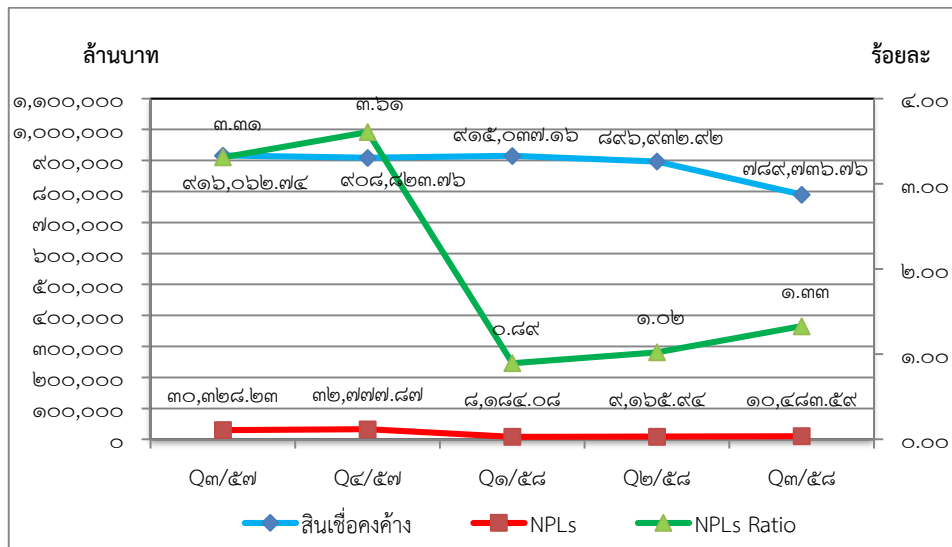
การดำเนินงานของ SFIs ตามปกติจะดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง แต่เนื่องจาก SFIs เป็นสถาบันการเงินของรัฐ จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลด้วย หรือธุรกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities: QFAs) ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการช่วยเหลือประชาชนและ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยการปล่อยสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนที่อาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งมีผลต่อความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะเงินกองทุนของ SFIs เนื่องจาก SFIs เป็นสถาบันการเงินของรัฐ รัฐอาจต้องให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ การเพิ่มทุนและการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SFIs ที่รับฝากเงินจากประชาชนที่จำเป็นต้องมีความเข้มแข็งทางการเงินเพราะหากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบ SFIs อาจตัดสินใจถอนเงินฝาก ส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องและอาจจะเป็นภาระและความเสี่ยงทางการคลังได้ในที่สุด

สำหรับการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และภาระหนี้ที่เกิดจากโครงการ นอกจากนั้น เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปี เช่น โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพักชำระหนี้ และโครงการ SME POWER เป็นต้น ทั้งนี้ ภาระอุดหนุนการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลให้แก่ SFIs จะเป็นการอุดหนุนเฉพาะการดำเนินงานของส่วนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลเท่านั้น และ SFIs จะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ หลังจากแยกธุรกรรมแล้วจะสามารถทราบถึงผลการดำเนินงานของธุรกรรมทั้งสองประเภทของ SFIs ได้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเอง และสามารถดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐเพื่อฟื้นฟู หรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้

๖.๓.๑ ผลการดำเนินงานและประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ในภาพรวม ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘

การดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs มียอดสินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ จำนวนทั้งสิ้น ๗๘๙,๗๓๖.๗๖ ล้านบาท ลดลงร้อยละ ๑๓.๖๙ จากไตรมาสที่ผ่านมา ขณะที่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ของโครงการนโยบายรัฐ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๓ เพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่ผ่านมา เนื่องจากมี NPLs จากโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี ปี ๒๕๕๓/๕๔ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพิ่มเข้ามาอีก ๑,๒๔๒.๖๕ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๖.๔)

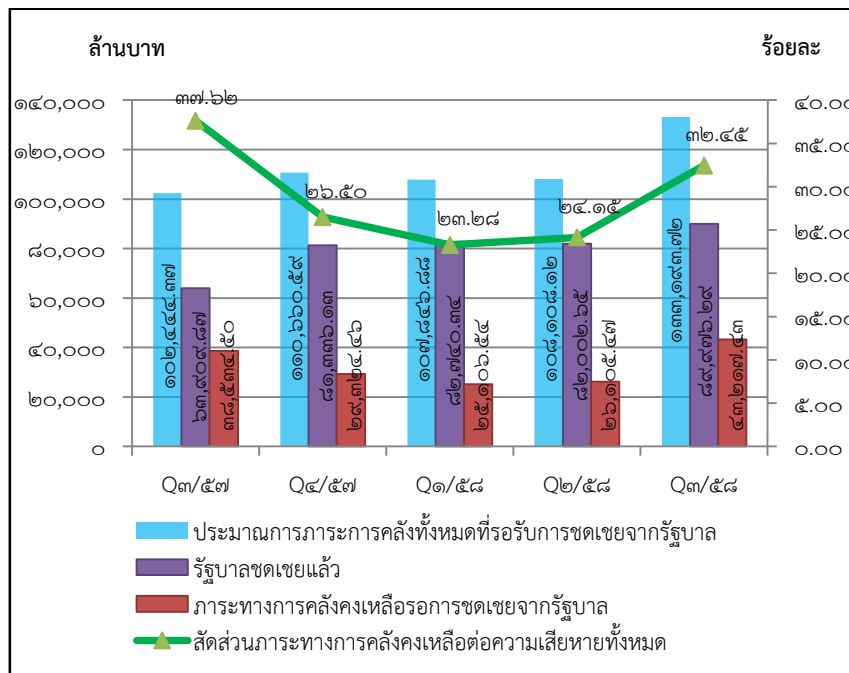
แผนภาพที่ ๖.๔ ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs



ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๔

แม้ว่าการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกัน ก็ก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากประมาณการภาระทางการคลังจากโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขอรับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๓,๑๙๓.๗๒ ล้านบาท และภาระทางการคลังที่รอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน ๔๓,๒๑๗.๔๓ ล้านบาท ทั้งนี้ สัดส่วนภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลต่อประมาณการภาระทางการคลังจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๔๕ เพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่ผ่านมา เนื่องจากธนาคารออมสินมีโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำสนับสนุนผู้ประกอบการ SMEs ปี ๒๕๕๔ วงเงิน ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เข้ามาเพิ่มเติม และได้มีการขยายโครงการอีก ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งโครงการดังกล่าวยังไม่ได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาล (แผนภาพที่ ๖.๕)

แผนภาพที่ ๖.๕ ประเมินการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs



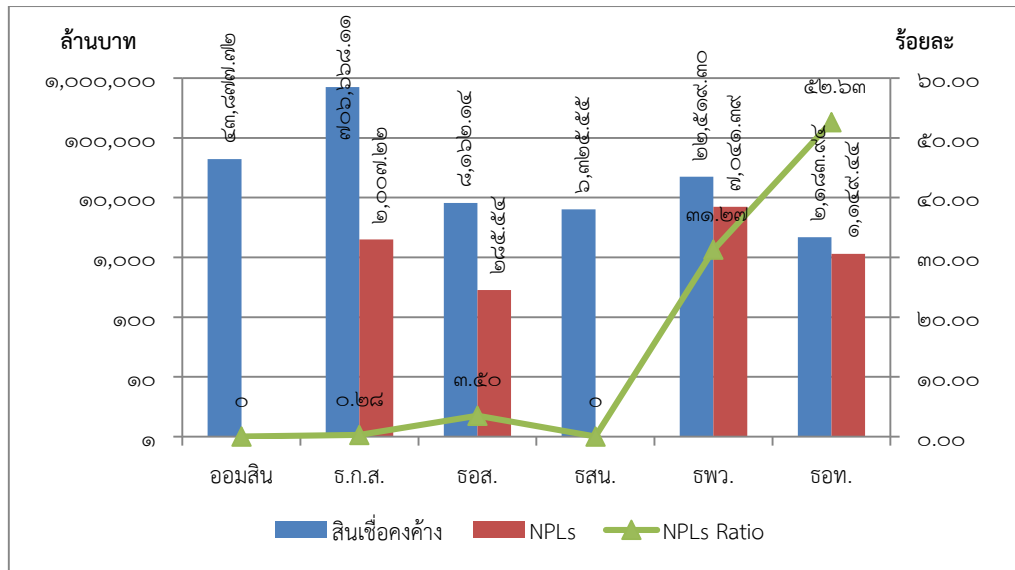
ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

๖.๓.๒ ผลการดำเนินงานและประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘

ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ SFIs ที่มียอดสินเชื่อคงค้างสูงที่สุด ได้แก่ ธ.ก.ส. จำนวน ๗๐๖,๖๖๘.๑๑ ล้านบาท รองลงมาคือ ธนาคารออมสินที่มียอดสินเชื่อคงค้างจำนวน ๔๓,๘๗๗.๗๒ ล้านบาท ขณะที่ SFIs ที่มียอด NPLs คงค้างสูงที่สุดได้แก่ ธพว. มีมูลค่าสูงที่สุดเท่ากับ ๗,๐๔๑.๓๙ ล้านบาท โดย NPLs ส่วนใหญ่ของ ธพว. มาจากโครงการดังต่อไปนี้ ๑) โครงการสินเชื่อ SME Power เพื่อวันใหม่ (ระยะที่ ๑ และ ระยะที่ ๒) โครงการสินเชื่อ SME Power เพื่อผู้ประกอบการทุกภัย ปี ๒๕๕๓ และ ๓) โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนากระบวนการผลิตภายใต้สินเชื่อพัฒนาผลิตภาพการผลิต

นอกจากนี้ หากพิจารณา NPLs Ratio พบว่า ธอท. และ ธพว. มีสัดส่วนค่อนข้างสูงอยู่ที่ร้อยละ ๕๒.๖๓ และ ๓๑.๒๗ ตามลำดับ เนื่องจากกลุ่มลูกค้าเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ ไม่มีหลักประกัน และเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ รวมทั้ง บางโครงการมีเงื่อนไขที่ไม่ต้องตรวจเครดิตบูโรก่อน การปล่อยกู้ของ SFIs ทั้ง ๒ แห่ง จึงมีความเสี่ยงสูงกว่า SFIs อื่น ทั้งนี้ หาก SFIs มี NPLs Ratio สูง รัฐบาลอาจมีความเสี่ยงในการพิจารณาเพิ่มทุนต่อไป (แผนภาพที่ ๖.๖)

แผนภาพที่ ๖.๖ สินเชื่อค้ำ NPLs และสัดส่วน NPLs Ratio ของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘



ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

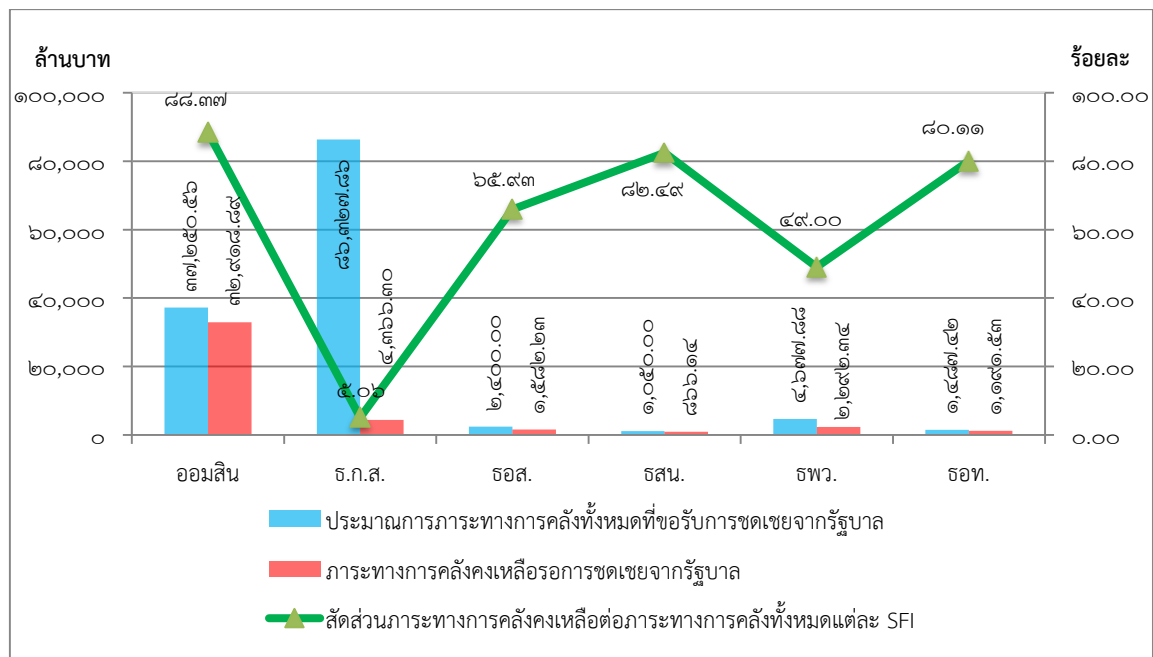
เมื่อพิจารณาประมาณการภาระทางการคลังทั้งหมดที่ SFIs ขอรับการชดเชยจากรัฐบาล พบว่า ธ.ก.ส. มีประมาณการภาระทางการคลังทั้งหมดมากที่สุดจำนวน ๘๖,๓๒๗.๘๖ ล้านบาท รองลงมา คือธนาคารออมสินจำนวน ๓๗,๒๕๐.๕๖ ล้านบาท สำหรับประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลพบว่า ธนาคารออมสินมีประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือมากที่สุดจำนวน ๓๒,๙๑๘.๘๙ ล้านบาท รองลงมา คือ ธ.ก.ส. จำนวน ๔,๓๖๖.๓๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนภาระการคลังคงเหลือต่อภาระการคลังทั้งหมด ของ ธ.ก.ส. และ ธนาคารออมสิน อยู่ที่ร้อยละ ๕.๐๖ และ ๘๘.๓๗ ตามลำดับ

นอกจากนี้ หากพิจารณา ธสน. ธอท. ธอส. และ ธพว. ซึ่งมีสัดส่วนภาระทางการคลังคงเหลือต่อภาระทางการคลังทั้งหมดอยู่ในระดับสูงเท่ากับร้อยละ ๘๒.๔๙ ๘๐.๑๑ ๖๕.๙๓ และ ๔๙.๐๐ ตามลำดับแล้วพบว่า สัดส่วนภาระทางการคลังคงเหลือต่อภาระการคลังทั้งหมดของ ธสน. แม้ว่าจะมีสัดส่วนสูงที่สุด แต่สัดส่วนดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานตามปกติหรือสภาพคล่อง เนื่องจาก ธสน. มีโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA เพียงโครงการเดียว และมีหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อที่เข้มงวด ดังนั้น คาดว่าโครงการดังกล่าวมีโอกาสเสียหายค่อนข้างน้อย เช่นเดียวกับ ธอส. ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุดเป็นอันดับที่ ๒ แต่สัดส่วนดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงาน เนื่องจากยอดภาระทางการคลังคงเหลือต่ำ (๑,๕๘๒.๒๓ ล้านบาท) ขณะที่ ธพว. แม้ว่ามีมูลค่าภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ แต่จากสัดส่วนภาระทางการคลังคงเหลือต่อภาระทางการคลังทั้งหมด และผลการดำเนินงานที่มี NPLs Ratio อยู่ในระดับสูงอาจส่งผลให้รัฐบาลต้องชดเชยภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น และกระทบต่อการดำเนินงานและสภาพคล่องของ ธพว. ในที่สุด (แผนภาพที่ ๖.๗)

ขณะที่ บสย. แม้ว่าจะเป็น SFIs ที่มีบทบาทเฉพาะการค้าประกันสินเชื่อ แต่การค้าประกันดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นการค้าประกันโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ทำให้รัฐบาลมีภาระในการชดเชยภาระทางการคลังเช่นเดียวกับ SFIs อื่น ๆ โดยประมาณการภาระทางการคลังทั้งหมดที่ขอรับการชดเชยจากรัฐบาลของ บสย. มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๖,๘๘๑.๒๔ ล้านบาท ขณะที่มีความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยอีกจำนวน ๑๓,๖๓๔.๖๙ ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป การดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA หาก SFIs มีประมาณการภาระทางการคลังที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลสูง จะสะท้อนถึงความเสี่ยงของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้สูงขึ้นด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ ๖.๗ ประมาณการภาระทางการคลังของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA
รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘



ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วน NPLs ในภาพรวม กับสัดส่วน NPLs ของ SFIs สำหรับโครงการนโยบายรัฐ พบว่า NPLs ของโครงการ PSA มีสัดส่วนต่ำกว่า NPLs ในภาพรวม ยกเว้น ธอท. และ ธพว. ที่มีสัดส่วน NPLs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่สูงกว่า โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ ธอท. มีสัดส่วน NPLs ในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ ๔๙.๐๐ ขณะที่สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐ ร้อยละ ๕๓.๖๓ ส่วน ธพว. มีสัดส่วน NPLs ในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ ๓๐.๘๗ ขณะที่สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ร้อยละ ๓๑.๒๗ ในขณะที่ธนาคารออมสิน และ ธสน. ไม่มี NPLs ที่เกิดจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA แสดงให้เห็นว่า NPLs ที่เกิดจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ ของธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. และ ธสน. ยังไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินธุรกรรมตามปกติและสภาพคล่อง ยกเว้น ธอท. และ ธพว. ที่รัฐบาลอาจต้องรับภาระในการเพิ่มทุนเพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินต่อไป (ตารางที่ ๖.๒)

ตารางที่ ๖.๒ การเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio)
ในภาพรวมกับโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ในภาพรวม	NPLs Ratio สำหรับโครงการนโยบายรัฐ
ธนาคารออมสิน	๒.๓๐	๐.๐๐
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๕.๕๓	๐.๒๘
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๕.๔๓	๓.๕๐
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๓๐.๘๗	๓๑.๒๗
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๖.๔๕	๐.๐๐
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๔๙.๐๐	๕๒.๖๓

ที่มา: สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้างรวม จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ขณะที่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้างของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นอกจากนี้ หากพิจารณาหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกันระหว่างปี ๒๕๕๔ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ พบว่า SFIs มีหนี้คงค้างเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗ โดยเพิ่มสูงขึ้นจาก ๑๗๖.๐๕ พันล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ เป็น ๖๔๖.๓๑ พันล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และชะลอลงเป็น ๖๐๒.๖๙ พันล้านบาท ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ มีผลให้สัดส่วนหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓.๓๑ ในปี ๒๕๕๔ เป็น ๑๐.๔๐ ในปี ๒๕๕๗ และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ ๑๐.๔๒ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑.๔๑ ในปี ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๔.๘๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และปรับตัวลดลงเป็น ร้อยละ ๔.๔๘ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหนี้คงค้างของ SFIs ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระ (ตารางที่ ๖.๓)

ตารางที่ ๖.๓ หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ)
ปี ๒๕๕๔ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	Q๓/๒๕๕๘
๑. หนี้คงค้างรวมของ SFIs (พันล้านบาท) (๑.๑ + ๑.๒)	๑๗๖.๐๕	๔๐๔.๗๗	๕๘๑.๘๓	๖๔๖.๓๑	๖๐๒.๖๙
๑.๑ หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน (พันล้านบาท)	๑๔๒.๑๑	๓๕๙.๗๓	๕๓๓.๕๓	๕๘๔.๗๑	๕๓๙.๙๔
๑.๒ หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (พันล้านบาท)	๓๓.๙๔	๔๕.๐๔	๔๘.๓๐	๖๑.๖๐	๖๒.๗๕
๒. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน ต่อหนี้สาธารณะคงค้างรวม (ร้อยละ)	๓.๓๑	๗.๒๕	๙.๗๙	๑๐.๔๐	๑๐.๔๒
๓. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน ต่อ GDP (ร้อยละ)	๑.๔๑	๓.๒๑	๔.๕๐	๔.๘๔	๔.๔๘
๔. หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	๔,๒๙๙	๔,๙๖๑	๕,๔๕๐	๕,๖๒๔	๕,๗๘๓
๕. หนี้สาธารณะคงค้างรวมต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๐.๗๘	๔๓.๖๖	๔๕.๗๑	๔๖.๓๒	๔๒.๙๙
๖. GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	๑๐,๕๔๐	๑๑,๓๖๓	๑๑,๙๒๒	๑๒,๑๔๑	๑๓,๔๕๓

หมายเหตุ: ข้อมูลหนี้คงค้างของ SFIs ในที่นี้ หมายถึง ข้อมูลหนี้ของ ธ.ก.ส. ธสน. ธอส. ออมสิน ธพว. บตท. ยกเว้น ธอท. และ บสย.

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะซึ่ง GDP (adjusted) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๕๙

กรอบความรู้ที่ ๒ พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘

เนื่องจากพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องนำส่งเงินจำนวนทั้งสิ้นร้อยละ ๐.๔๗ ของยอดเงินฝากที่ธนาคารได้รับจากประชาชน ดังนี้

๑. อัตราร้อยละ ๐.๐๑ ของยอดเงินฝากถ้วนเฉลี่ยนำส่งให้สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.)
๒. อัตราร้อยละ ๐.๔๖ ของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนถ้วนเฉลี่ยนำส่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้

อย่างไรก็ดี พ.ร.ก. ฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึง SFIs จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นระหว่างธนาคารพาณิชย์ กับ SFIs ทำให้ต้นทุนเงินฝากของ SFIs ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ กระทรวงการคลังจึงมีแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว โดยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นเพื่อให้ SFIs นำส่งเงินให้กองทุนฯ ในอัตราเดียวกันกับที่ธนาคารพาณิชย์ต้องนำส่งให้ ธปท. และ สคฝ.

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งกองทุนฯ คือ เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่ SFIs และเงินของกองทุนฯ สามารถใช้เพื่อการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs ได้ จึงสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในกรณีที่ SFIs ต้องการเพิ่มทุน ทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินส่วนนี้ไปใช้เพื่อโครงการอื่น ๆ ที่มีความเร่งด่วนได้ เพื่อให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อประเทศในภาพรวม อาจส่งผลให้มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการเพิ่มทุนให้ SFIs ทำให้ไม่ได้รับเงินเพิ่มทุนหรือได้รับเงินเพิ่มทุนน้อยกว่าความต้องการ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้นมาจะทำให้ SFIs สามารถเข้าถึงเงินเพิ่มทุนได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเกิดการพัฒนาและมีเสถียรภาพที่มั่นคง

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ หากกระทรวงการคลังและคณะกรรมการกองทุนฯ เห็นว่าควรเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยใช้เงินกองทุนก็สามารถทำได้โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีขอความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากปี ๒๕๕๗ ที่การตั้งงบประมาณสำหรับการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ต้องเป็นไปตามวิธีการงบประมาณ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา

ที่มา: อิศร์กุล อุณหเกตุ , การเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับกฎหมายกองทุน SFIs , สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , ตีพิมพ์ ๙ เมษายน ๒๕๕๘

อิกิ เล้าสกุล, กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๖.๔ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง SFIs แต่ละแห่งได้กำหนดว่ารัฐบาลสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนแก่ธนาคารได้เมื่อรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายหรือประสบกับการขาดทุนจากการดำเนินงาน เนื่องจาก SFIs จัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่ไม่แสวงหากำไรสูงสุด โดยนโยบายต่าง ๆ ถูกออกแบบมาสำหรับเติมเต็มช่องว่างทางการเงินเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้เต็มที่และยังคงมีความมั่นคงทางการเงิน รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนให้ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่าย

เมื่อพิจารณาการเพิ่มทุนพบว่า รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs แตกต่างกันในแต่ละปี ทั้งนี้จะมีเกณฑ์พิจารณาอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจากผลการดำเนินงานของแต่ละ SFIs รวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการเพิ่มทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๕๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๑,๑๕๕ ล้านบาท (ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีจำนวน ๖๐๐ ล้านบาท) สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๔,๖๓๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs ภายใต้แผนการฟื้นฟูของ SFIs จำนวน ๒ แห่ง คือ ธพว. และ ธอท. และเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานให้แก่ บตท. ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ไม่ได้มีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs (ตารางที่ ๖.๔)

ตารางที่ ๖.๔ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*	-	๗๕๐	-	-	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	-	-	-	-
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๖๐๐	๕๕๕	๒,๐๐๐	-	-
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	-	๔๕๐	๒,๕๐๐	-	-
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	-	-	-	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	-	-	๑๓๐	-	-
รวม	๖๐๐	๑,๗๕๕	๔,๖๓๐	-	-

นอกจากนี้ ในแต่ละปีรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs เป็นประจำเพื่อชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยสัดส่วนเงินอุดหนุน SFIs ต่อวงเงินงบประมาณรวม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒.๐๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ เป็นร้อยละ ๒.๖๐ ๓.๔๐ และ ๓.๔๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ ตามลำดับ แต่มีสัดส่วนลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เหลือร้อยละ ๒.๕๙ โดยเป็นผลมาจากการลดลงของงบประมาณอุดหนุนที่ได้จัดสรรให้กับ ธ.ก.ส. ซึ่ง ธ.ก.ส. เป็น SFIs ที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน ๖๖,๘๓๕.๔ ล้านบาท (ตารางที่ ๖.๕)

ตารางที่ ๖.๕ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙
จ.ก.ส.	๔๖,๓๙๓.๒	๖๑,๓๓๒.๑	๘๒,๗๗๑.๙	๘๔,๕๕๓.๑	๖๖,๘๓๕.๔
ธสน.	๖๒.๓	๑๓.๓	๕๑.๓	๖๓.๗	๖๖.๕
ธพว.	๓๘.๒	๒๔๑.๙	๔๐๕.๐	๕๕๐.๓	๔๙๔.๘
บสย.	๙๕๔.๔	๔๖๐.๖	๑,๒๘๙.๓	๑,๕๔๖.๘	๑,๕๕๘.๕
ออมสิน	๙๔๘.๗	๑,๐๔๓.๐	๑,๐๓๙.๔	๖๘๐.๗	๑,๓๙๒.๖
ธอส.	๓๑๙.๑	-	-	-	-
ธอท.	๑๑๕.๘	๑๐๗.๙	๒๑๒.๐	๘.๐	๒๙.๑
รวม	๔๘,๘๓๑.๖	๖๓,๑๙๘.๘	๘๕,๗๖๘.๙	๘๗,๔๐๒.๖	๗๐,๓๗๖.๙
งบประมาณประจำปี	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒,๗๒๐,๐๐๐
สัดส่วนต่องบประมาณประจำปี	๒.๐	๒.๖	๓.๔	๓.๔	๒.๕๙

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป

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

๖.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตารางที่ ๖.๖ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของภาระ ทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent Liability) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ จำนวน ๘๗,๔๐๒.๖๐ และ ๗๐,๓๗๖.๙๐ ล้านบาทตามลำดับ - ประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินโครงการ PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน ๔๓,๒๑๗.๔๓ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๘)	- หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน จำนวน ๕๓๙,๙๔๒ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน จำนวน ๖๒,๗๕๒ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘) - การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง ส่วนนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๖.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ SFIs ดังนี้

๑) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นหนี้และการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง

๒) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล เช่น การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel II และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๙ เป็นต้น

๓) หาแนวทางในการใช้สินทรัพย์จากการเพิ่มทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว

๔) ลดการแทรกแซงกลไกราคา เช่น โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร โดยใช้การสนับสนุนด้านรายได้ให้เกษตรกร (Income Support) ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงการให้ความช่วยเหลือกับเกษตรกรทุกคน แต่เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีความยากจนหรือไม่มีที่ดินเพาะปลูกตามแนวคิดของธนาคารโลกผ่านการทำทะเบียนเกษตรกร ระบบการจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูกซึ่งมีประสิทธิภาพในการเข้าถึงเป้าหมายมากกว่าการสนับสนุนด้านราคา ซึ่งช่วยลดภาระงบประมาณได้^{๓๐}

๕) SFIs แต่ละแห่งควรดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจและวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจ

๖) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของ SFIs แต่ละแห่งที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของกระทรวงการคลัง รวมทั้ง สถานะทางการคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของ SFIs ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของ SFIs แต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน นอกจากนี้ ให้ SFIs จัดทำแผนการชำระหนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนการกู้เงินที่จะเป็นภาระต่อเงินงบประมาณของประเทศโดยรวม และเป็นเครื่องมือในการจำกัดความเสี่ยงของ SFIs จากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

๗) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา SFIs ควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งความรู้ในการประกอบอาชีพ และการให้ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรการเงินอื่น ๆ ในชุมชน เช่น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถบริหารจัดการผลผลิต บริหารต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตการผลิต ใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเหมาะสม และลดการก่อหนี้ในระบบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและผู้ประกอบการให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในระยะยาว ช่วยยกระดับรายได้และลดภาระงบประมาณในการดำเนินนโยบายรัฐบาลที่เป็นการอุดหนุนระยะสั้นและก่อให้เกิดการพัฒนาผลผลิตทางการผลิตในระยะยาว

^{๓๐}JuergenVoegel. บทความสรุปประเด็นการนำเสนอและหารือใน Break out Session ของกลุ่มที่ ๒ Increasing Fiscal Space Through More Efficient Agricultural Income Support And Fiscal Risk Management : Issues, Frameworks and Solutions. เกาะสมุย จ. สุราษฎร์ธานีวันที่ ๓๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

๘) ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ โดยควรนำรวมโครงการนโยบายรัฐที่มีมติคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นโครงการนโยบายรัฐด้วย เพื่อให้เห็นถึงภาพกว้างของโครงการนโยบายรัฐทั้งหมดของ SFIs

๙) SFIs ควรมีกระบวนการกำกับติดตามปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้กลับมาเป็นหนี้ NPLs อีกครั้ง

บทที่ ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และการดำเนินงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่ง^{๓๑} ประกอบด้วย (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๗๖ แห่ง (๒) เทศบาล จำนวน ๒,๔๔๑ แห่ง (เทศบาลนคร จำนวน ๓๐ แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน ๑๓๘ แห่ง เทศบาลตำบล จำนวน ๒,๒๓๓ แห่ง) (๓) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕,๓๓๔ แห่ง และ (๔) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) จำนวน ๒ แห่ง

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา อปท. พึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ในรูปแบบเงินอุดหนุน และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ดังนั้น หาก อปท. ยังไม่สามารถหารายได้ด้วยตัวเองมากขึ้น ขาดประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย รวมถึง การก่อหนี้และไม่สามารถชำระหนี้ได้ ย่อมจะส่งผลให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่ อปท. เพิ่มมากขึ้น ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป) และมีจุดมุ่งหมายให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในด้านคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และประสิทธิผลการใช้จ่ายของ อปท. ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จึงกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ ๒๗.๘๐ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๒๗.๓๗

สำหรับโครงสร้างรายได้ของ อปท. ตามเอกสารงบประมาณ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และ (๒) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาล พบว่า มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๒๗.๒๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๒๗.๓๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และร้อยละ ๒๗.๘๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ทั้งในส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ รวมถึงเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๒๕๓,๕๐๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็น ๒๕๗,๖๖๔ ล้านบาท

^{๓๑} ข้อมูล ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๗๑ และ ๓๙.๘๖ ของรายได้ทั้งหมด (ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๖๔) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า อปท. พึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมากขึ้น ในขณะที่รายได้จากแหล่งรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน จาก ๓๖๙,๑๒๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๗ เป็น ๓๘๘,๖๘๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คิดเป็นร้อยละ ๕๙.๒๙ และ ๖๐.๑๔ ของรายได้ทั้งหมด (ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕.๓๐) (ตารางที่ ๗.๑)

ตารางที่ ๗.๑ โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ ตามเอกสารงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑.รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	๓๓๖,๑๗๐	๓๖๙,๑๒๕	๓๘๘,๖๘๐
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๕๘.๗๐	๕๙.๒๙	๖๐.๑๔
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๘.๘๓	๙.๘๐	๕.๓๐
๒. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	๒๓๖,๕๐๐	๒๕๓,๕๐๐	๒๕๗,๖๖๔
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๔๑.๓๐	๔๐.๗๑	๓๙.๘๖
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๖.๙๗	๗.๑๙	๑.๖๔
๓. รายได้รวมของ อปท. (๓)=(๑)+(๒)	๕๗๒,๖๗๐	๖๒๒,๖๒๕	๖๔๖,๓๔๔
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๘.๐๕	๘.๗๒	๓.๘๑
๔. รายได้สุทธิรัฐบาล	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๓๒๕,๐๐๐
๕. สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล (%) (๕)=(๓)/(๔)	๒๗.๒๗	๒๗.๓๗	๒๗.๘๐

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘

ในการพิจารณารายได้ที่เพิ่มขึ้นของ อปท. ว่าเป็นแหล่งรายได้จาก อปท. จัดเก็บเองหรือเป็นแหล่งรายได้จากรัฐบาล จะทำให้ทราบถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. และความเสี่ยงทางการคลังจาก อปท. ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ดังนั้น ในการประเมินความเสี่ยงจึงควรพิจารณาโครงสร้างรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับรายได้ อปท. ที่รัฐบาลจัดสรรให้อีก ๓ ส่วน กล่าวคือ (๑) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ (๒) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้ (Revenue Sharing) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น และ (๓) รายได้จากเงินอุดหนุน

เมื่อพิจารณารายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ พบว่า รายได้รวมของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๕๔๗,๙๙๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็น ๕๗๘,๑๒๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๕๘๗,๕๕๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า รายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล โดยปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ อปท. มีสัดส่วนรายได้จากรัฐบาลต่อรายได้

รวม ดังนี้ (๑) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ร้อยละ ๒๖.๓๙ และ ๒๗.๖๖ ตามลำดับ (๒) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ ๑๙.๗๕ และ ๑๘.๖๗ ตามลำดับ และ (๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลร้อยละ ๔๔.๕๘ และ ๔๓.๘๕ ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๙.๒๘ และ ๙.๘๒ ตามลำดับ ซึ่งรายได้ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ที่ รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ อบท. พบว่า มีสัดส่วนต่อรายได้รวมค่อนข้างสูง สะท้อนถึงความเสี่ยงทาง การคลังของ อบท. เนื่องจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่าง รัฐบาลและ อบท. ดังนั้น หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อย อบท. ก็จะได้รับจัดสรรภาษีน้อยไปด้วย ส่งผลให้ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบท. เพิ่มขึ้น จึงเป็นภาระการคลังของรัฐบาลในที่สุด (ตารางที่ ๗.๒)

ตารางที่ ๗.๒ รายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๖ – ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘ ^{๑/}
๑.รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง	๔๘,๙๒๐	๕๒,๗๗๓	๕๓,๗๐๗
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๘.๙๓	๙.๒๘	๙.๘๒
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๑.๘๓	๗.๘๘	๘.๕๕
๒.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	๑๕๓,๑๗๗	๑๕๐,๐๖๕	๑๖๒,๔๓๘
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๒๗.๙๕	๒๖.๓๙	๒๗.๖๖
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๓.๐๘	-๒.๐๓	๗.๖๓
๓.รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	๑๐๙,๓๙๗	๑๑๒,๒๗๗	๑๐๙,๗๔๙
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๑๙.๙๖	๑๙.๗๕	๑๘.๖๗
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๕.๘๘	๒.๖๓	-๒.๓๐
๔.รายได้จากเงินอุดหนุน	๒๓๖,๕๐๐	๒๕๓,๕๐๐	๒๕๗,๖๖๔
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๔๓.๑๖	๔๔.๕๘	๔๓.๘๕
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๖.๙๗	๗.๑๙	๑.๖๔
๕.รวมรายได้ของอบท. (๕)=(๑)+(๒)+(๓)+(๔)	๕๔๗,๙๙๔	๕๖๘,๖๑๕	๕๘๗,๕๕๘
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๘.๘๑	๓.๗๖	๓.๒๒

หมายเหตุ ^{๑/} รายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นข้อมูลการจัดเก็บจริงในเบื้องต้น ยกเว้นรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง เป็นตัวเลขคาดการณ์ สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุนเป็นตัวเลขที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณ (เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘) ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘

ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ของ อบท. เฉพาะที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลจะประกอบด้วย รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนเท่านั้น ขณะที่รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ไม่นับเป็นภาระทางการคลัง เนื่องจากภาษีเหล่านี้มีกฎหมาย^{๓๒} กำหนดให้มีการจัดสรรเป็นรายได้ของ อบท. รัฐบาลทำหน้าที่เพียง ดำเนินการจัดเก็บให้เท่านั้น

^{๓๒} เช่น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ร.บ. จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือ พ.ร.บ. จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างรายได้ของ อบท. ส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพารายได้และการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ขณะที่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง การบริหารจัดการทรัพย์สิน (เช่น ที่ดินและเทศพาณิชย์ เป็นต้น) การขยายฐานภาษี และเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

สำหรับด้านรายจ่าย เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของ อบท. (ประมาณร้อยละ ๙๐) มาจากรายได้ที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเป็นผลให้ อบท. มีความเสี่ยงในการใช้จ่าย ซึ่ง อบท. จะต้องวางแผนด้านการคลังด้วยความรอบคอบ โดยเฉพาะรายได้ของ อบท. ส่วนหนึ่ง (ประมาณร้อยละ ๔๐) มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปประเภทภารกิจถ่ายโอนและวัตถุประสงค์ รวมทั้ง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินอุดหนุนไว้เป็นการเฉพาะและตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผลให้ อบท. มีภาระเพิ่มขึ้นและขาดความเป็นอิสระในการวางแผนด้านการคลัง อีกทั้งวิธีการจัดสรรรายได้ในปัจจุบันไม่สะท้อนถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจที่แท้จริงของ อบท. ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของงบประมาณของ อบท. โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก และอาจจะส่งผลต่อเนื่องถึงประสิทธิภาพในการวางแผนและการใช้จ่ายของ อบท. ในภาพรวม

๗.๒ ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท.

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางด้านการเผยแพร่ข้อมูลรายได้ รายจ่ายและดุลการคลังของ อบท. ในภาพรวม ดังนั้น ในการรวบรวมข้อมูลรายได้และรายจ่ายของ อบท. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ขอความร่วมมือไปยัง อบท. (๗,๘๕๓ แห่ง) หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องมายัง สศค. ซึ่งได้นำมาใช้จัดทำข้อมูลฐานะการคลัง อบท. และประกอบการพิจารณาความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท. ในภาพรวม

สำหรับด้านรายได้ พบว่า อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ในอัตราร้อยละ ๘.๘๑ และ ๓.๗๖ ตามลำดับ ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ พบว่า อบท. มีรายได้ ๖๐๘,๐๗๕ ล้านบาท ซึ่งสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๗.๓๓ สำหรับด้านรายจ่าย พบว่า อบท. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับด้านรายได้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ในอัตราร้อยละ ๑๘.๔๖ ๑๑.๔๓ และ ๗.๑๔ ตามลำดับ ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ พบว่า อบท. มีรายจ่าย ๕๗๙,๖๖๘ ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๕.๗๐ โดยเป็นการเพิ่มขึ้นจากหมวดรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ ดังนั้น เมื่อพิจารณาฐานะการคลังของ อบท. จากดุลการคลัง พบว่า อบท. มีการเกินดุลการคลังมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางการคลังของ อบท. อย่างไรก็ตาม ดุลการคลังมีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ในอัตราร้อยละ -๖.๘๕ -๑๘.๘๘ และ -๔๕.๑๙ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ อบท. มีดุลการคลังเกินดุล ๒๘,๔๐๗ ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ในอัตราร้อยละ ๕๗.๕๐ (ตารางที่ ๗.๓) ซึ่งเป็นผลมาจากการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ ๗.๓ ฐานะการคลังของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑.รายได้รวมของ อบท.^{๑/}	๕๐๓,๖๒๐	๕๔๗,๙๙๔	๕๖๖,๕๔๕	๖๐๘,๐๗๕
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%)	๑๕.๗๓	๘.๘๑	๓.๓๘	๗.๓๓
๒.ประมาณการรายจ่ายรวมของ อบท.^{๒/}	๔๖๐,๐๓๗	๕๑๒,๖๔๑	๕๔๘,๕๐๘	๕๗๙,๖๖๘
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเทียบกับปีก่อน (%)	๑๘.๔๖	๑๑.๔๓	๗.๐๐	๕.๗๐
๓.ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท.^{๓/}	๔๓,๕๘๓	๓๕,๓๕๓	๑๘,๐๓๗	๒๘,๔๐๗
☐ การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเทียบกับปีก่อน (%)	-๖.๘๕	-๑๘.๘๘	-๔๕.๑๙	๕๗.๕๐

หมายเหตุ: ^{๑/} รายได้รวมของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลจริง ในขณะที่ปี ๒๕๕๘ เป็นข้อมูลจัดเก็บจริงเบื้องต้น

^{๒/} ประมาณการรายจ่ายรวมของ อบท. เท่ากับรายได้รวมของ อบท. - ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท.

^{๓/} ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. เท่ากับเงินฝากคลัง อบท. ในกระทรวงการคลังจากกรมบัญชีกลาง และการเปลี่ยนแปลงของสิทธิเรียกร้องสุทธิของ อบท. (Net Claims on Local Government) โดยที่สิทธิเรียกร้องสุทธิประกอบด้วย สิทธิเรียกร้องเงินฝากและหนี้สินของ อบท. ที่อยู่ในระบบธนาคาร ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หาก อบท. มีการเกินดุล Net Claim จะเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม หาก อบท. มีการขาดดุล Net Claim จะลดลง ทั้งนี้ ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. ในที่นี้แสดงถึงดุลการคลังในงบประมาณรวมกับดุลการคลังนอกงบประมาณ (เนื่องจากรวมผลของการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมและเงินกู้ที่อยู่ในระบบธนาคาร)

ที่มา: รายงานฐานะการคลังของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รวบรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับเงินอุดหนุนรวมของ อบท. พบว่า มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ ทั้งนี้ อบท. ได้จัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวส่วนใหญ่เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๙๙,๓๕๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๕ เป็น ๑๐๖,๙๙๘ ๑๒๘,๖๔๙ และ ๑๒๙,๑๐๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๖ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ ตามลำดับ (ตารางที่ ๗.๔)

ตารางที่ ๗.๔ โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑. เงินอุดหนุนรวม (๒+๓)	๒๒๑,๐๙๒	๒๓๖,๕๐๐	๒๕๓,๕๐๐	๒๕๗,๖๖๕ ^{๒/}
๒. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคม^{๑/}	๙๙,๓๕๔	๑๐๖,๙๙๘	๑๒๘,๖๔๙	๑๒๙,๑๐๖
๓. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงานอื่น ๆ	๑๒๑,๗๓๘	๑๒๙,๕๐๒	๑๒๔,๘๕๑	๑๒๘,๕๕๘

หมายเหตุ: ^{๑/} เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาลประกอบด้วย เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ด้อยโอกาส ค่าตอบแทน อสม. ค่าใช้จ่ายเรียนฟรี ๑๕ ปี ค่าอาหารกลางวัน และค่าอาหารเสริม (นม) ซึ่งรวมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาด้วย

^{๒/} เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘

การเกินดุลการคลังของ อบท. แม้ว่าจะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของ อบท. แต่รายได้ส่วนใหญ่ของ อบท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลยังขาดดุลการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นทุกปี หากรัฐบาลบริหารการคลังภาครัฐ โดยไม่ทราบถึงฐานะการคลังที่แท้จริง และขาดรายละเอียดของข้อมูลรายจ่าย และหนี้ของ อบท. ที่ชัดเจน ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน สถานการณ์ดังกล่าวอาจจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังให้แก่รัฐบาลในท้ายที่สุด นอกจากนี้ หาก อบท. มีการใช้จ่ายนอกงบประมาณ เช่น การใช้จ่ายจากเงินสะสม

นอกจากนี้ หาก อบท. มีการใช้จ่ายนอกงบประมาณ เช่น การใช้จ่ายจากเงินสะสมและเงินกู้เพิ่มมากขึ้น อาจส่งผลให้ดุลการคลังรวมของ อบท. เกินดุลลดลงหรือขาดดุลได้ ถึงแม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ และ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีการกำหนดกรอบการใช้จ่ายว่าจะต้องไม่เกินประมาณการรายรับประจำปีก็ตาม

๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อบท.

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการขอกู้เงินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้สามารถก่อหนี้ได้ สำหรับการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การกู้เงินของเทศบาลต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการกู้เงินของพัทยาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ การขอกู้เงินข้างต้นต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อน (ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากู้เงินของจังหวัด)^{๓๓} โดยโครงการที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้ง เป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ในการอนุมัติการกู้เงินยังพิจารณาถึงความสามารถทางด้านการคลังของ อบท. เช่น ข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงย้อนหลัง ๓ ปี ยอดหนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้เงินกู้ที่จะก่อขึ้นใหม่ รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อการพัฒนาการกำหนด ระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี และ อบท. จะต้องมีความเสี่ยงที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายกรณี ฉุกเฉินและจำเป็นด้วย

^{๓๓} กรณีที่กรอบวงเงินกู้ไม่เกินจำนวน ๕๐ ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา สามารถดำเนินการกู้เงินได้

ตารางที่ ๗.๕ ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้าง			
	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ^๑	๙,๒๘๘	๑๒,๘๕๔	๑๒,๔๙๗	๑๐,๖๔๔
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๔๐.๒๖	๓๘.๓๙	-๒.๗๗	-๑๔.๘๓
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	๒๗.๙๖	๓๔.๒๖	๓๕.๔๑	๓๑.๙๔
๒. ธนาคารพาณิชย์^๒	๑๒,๐๖๙	๑๑,๖๘๑	๑๐,๕๕๘	๙,๔๒๖
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๓.๓๕	-๓.๒๑	-๙.๖๙	-๑๐.๖๓
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	๓๖.๓๔	๓๑.๑๖	๒๙.๘๙	๒๘.๒๘
๓. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	๙,๔๗๘	๑๐,๓๐๖	๑๐,๓๒๕	๑๑,๑๙๙
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๑.๘๐	๘.๗๓	๐.๑๘	๗.๘๐
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	๒๘.๕๔	๒๗.๕๐	๒๙.๒๖	๓๓.๖๑
๔. เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑,๙๒๗	๒,๒๔๘	๑,๕๘๐	๑,๗๖๕
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๒๐.๔๔	๑๖.๖๕	-๒๙.๗๑	๑๑.๗๑
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	๕.๘๐	๖.๐๐	๔.๔๗	๕.๓๐
๕. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)	๔๕๒	๔๐๓	๓๔๒	๒๙๑
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	-๑๐.๘๕	-๑๐.๘๔	-๑๕.๑๓	-๑๗.๕๒
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	๑.๓๖	๑.๐๘	๐.๙๗	๐.๘๗
รวม	๓๓,๒๑๔	๓๗,๔๙๒	๓๕,๒๙๒	๓๓,๓๒๕
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๙.๔๔	๑๒.๘๘	-๖.๒๓	๕.๙๐
☐ สัดส่วนรวม (%)	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

หมายเหตุ: * ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘

^๑ แหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยส่วนใหญ่ คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

^๒ ธนาคารพาณิชย์ หมายถึง ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ที่มา: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค
รวบรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘

จากข้อมูลยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. จากแหล่งเงินทั้งหมด ๕ แหล่ง ซึ่งประกอบด้วย (๑) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (๒) ธนาคารพาณิชย์ (๓) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (๔) เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ (๕) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.) พบว่า ที่ผ่านมาในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ มีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากที่สุด (ร้อยละ ๓๔.๒๖ และร้อยละ ๓๕.๔๑ ตามลำดับ) อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ อปท. ได้กู้ยืมเงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลสูงสุด (ร้อยละ ๓๓.๖๑) รองลงมาได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ร้อยละ ๓๑.๙๔) ธนาคารพาณิชย์ (ร้อยละ ๒๘.๒๘) เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ ๕.๓๐) และ กพม. (ร้อยละ ๐.๘๗) ตามลำดับ โดยยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. จากธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ กพม. ลดลงในอัตราร้อยละ -๑๐.๖๓ -๑๔.๘๓ และ -๑๗.๕๒ ตามลำดับ ในขณะที่ อปท. กู้ยืมเงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๗.๘ และ ๑๑.๗๑ ตามลำดับ (ตารางที่ ๗.๕)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนการกู้ยืมเงินของ อบท. พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งเงินให้กู้ยืม ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นการกู้ยืมเงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล สูงที่สุด รองลงมาได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กทม. ตามลำดับ ทั้งนี้ การที่การกู้ยืมจากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กทม. มี สัดส่วนการกู้ยืมเงินที่ไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งเงินให้กู้ยืมอื่น ๆ เนื่องจากการกู้เงินจากเงินทุน สะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินกู้ที่เคร่งครัด และการกู้เงินต้องผ่านการ พิจารณาจากคณะกรรมการควบคุมเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีขั้นตอนในการพิจารณา อย่างเข้มงวด อบจ. จึงกู้เงินจากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สูงมากนัก ในขณะที่การกู้เงิน จาก กทม. มีมูลค่าน้อยที่สุด ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความสามารถในการปล่อยกู้มีจำกัด^{๓๔} เนื่องจาก กทม. ไม่รับฝากเงิน และแหล่งรายได้หลักของ กทม. มาจากเงินและสินทรัพย์ของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เงินที่ได้รับจากการชำระคืนหนี้เงินกู้ รวมถึงดอกผลของเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ^{๓๕} นอกจากนี้ ในแต่ละปีมีการยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งทำให้จำนวนเทศบาลมีมากขึ้น ส่งผลให้เงินฝากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมีจำนวน สูงขึ้น และจะเป็นแหล่งเงินให้กู้ยืมเงินที่สำคัญของเทศบาลต่อไป (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีการกู้เงินจาก เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลสูงสุด) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล สถาบันการเงิน เฉพาะกิจและธนาคารพาณิชย์ยังมีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งเงินให้กู้ยืมแก่ อบท.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงด้านการก่อหนี้จำแนกตามประเภทของ อบท. พบว่า มีความเสี่ยงจากข้อจำกัดในการวิเคราะห์การก่อหนี้ เนื่องจากแหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และ กทม. ไม่สามารถระบุประเภทของ อบท. ได้ว่าการก่อหนี้ดังกล่าวเป็นของ อบท. ระดับใด หาก อบท. ขนาดเล็กมีการก่อหนี้มาก และมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่มาก ย่อมมีความเสี่ยงที่ อบท. ดังกล่าวจะใช้รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อชำระหนี้

ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อบท. ที่มีความเข้มงวดรัดกุม ทำให้ อบท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็น อบท. ที่มีฐานะการเงินมั่นคงเพียงพอที่จะก่อหนี้ และชำระหนี้ได้เอง ส่งผลให้ความเสี่ยงที่ อบท. จะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ความเสี่ยง ทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่ อบท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้จึง อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน และความเสี่ยงจากการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นในประเด็นประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน และ อื่นๆ ยังคงมีอยู่ เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้นี้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วแต่มีปัญหา และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง อบท. ยังคงมีรายจ่ายชำระหนี้ และบำรุงรักษา ทำให้การกู้เงินของ อบท. ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ กรณีที่ไม่มีรายงานการติดตามผลการใช้จ่ายจากเงินกู้หลังจากที่ได้รับอนุมัติทำให้ขาดข้อมูลว่า อบท. ได้ใช้ จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุมัติไว้หรือไม่ และในกรณีที่ อบท. บางแห่งอาจ มียอดชำระหนี้เงินกู้ มากกว่ารายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ซึ่งสะท้อนถึงการชำระหนี้เงินกู้ของ อบท. พังพารายได้และการจัดสรร

^{๓๔}กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจการลงทุนของเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีทุนประเดิมจำนวน ๓๐ ล้านเหรียญ สหรัฐ (เป็นเงินส่วนหนึ่งที่รัฐบาลไทยกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกจำนวนทั้งสิ้น ๓๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ)

^{๓๕}สินทรัพย์และรายได้ของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๖๓.๒๐ และ ๑๘.๘๗ ล้านบาท ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินปี ๒๕๕๘ สำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (งบการเงินอยู่ในระหว่างการตรวจสอบของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

งบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นภาระหนี้แบบแฝงของภาครัฐ ที่มีได้รวมอยู่ในหนี้สาธารณะของประเทศ และยังไม่มีอาจทราบถึงสัดส่วนหรือจำนวนที่แท้จริงเนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เป็นต้น

นอกจากความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานและการก่อหนี้ของ อบท. แล้ว ปัญหาความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ทั้งนี้ สาเหตุหลักเกิดจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล เนื่องจาก อบท. มีจำนวนมาก (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ อบท. มีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่ง) ทำให้การจัดส่งข้อมูลล่าช้า ปัญหาการขาดแคลนคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ใช้ในการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลสิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดในการประมวลผลข้อมูลทางการคลังของ อบท. ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ใช้ระบบการบันทึกบัญชีการเงิน (ระบบ e-laas) เพื่อให้ อบท. บันทึกข้อมูลทางการเงินของตนเอง ซึ่งคาดว่าจะสามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการคลัง รวมทั้งข้อมูลเงินกู้ของ อบท. ได้ครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น

๗.๔ เงินสะสมของ อบท.

เงินสะสมของ อบท. หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งการจัดสรรเงินดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) ทุนสำรองเงินสะสมคิดเป็นร้อยละ ๒๕ ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี และ (๒) เงินสะสมคิดเป็นร้อยละ ๗๕ ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้ อบจ. นำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละ ๑๐ ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสม) ในขณะที่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้เทศบาลนำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในอัตราร้อยละ ๑๐ ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสม) เพื่อเป็นการส่งเสริมการออม และช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลและเมืองพัทยาให้มีโอกาสกู้เงินไปทะนุบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีการฝากเงินสะสม อย่างไรก็ตาม เงินสะสมที่เหลือของ อบท. หลังจากหักเงินนำส่งเข้าเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลแล้วอาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ได้ เช่น การยืมเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลาถก่อนกรณีที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินงานในช่วง ๓ เดือนแรกของปีงบประมาณหรือยังไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินจากสาธารณภัย รวมถึง การจ่ายขาดเงินสะสมซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เป็นต้น^{๓๖} (ตารางที่ ๗.๖)

^{๓๖}ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อบท. พ.ศ. ๒๕๔๗

ตารางที่ ๗.๖ เงินสะสมของ อบท.

หน่วย : ร้อยละ

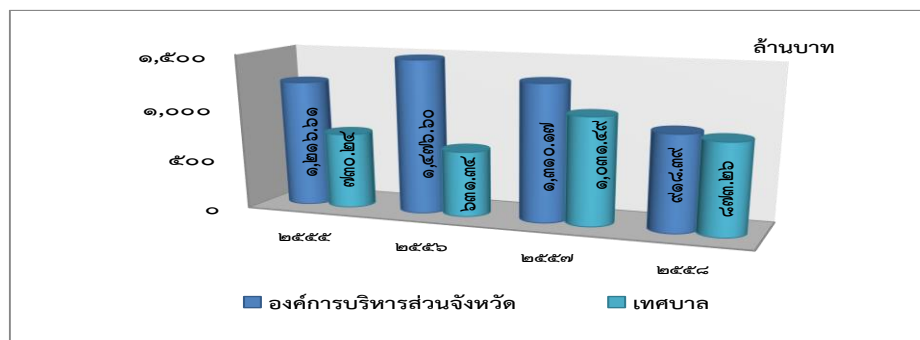
เงินสะสม	สัดส่วนเงินสะสม
ทุนสำรองเงินสะสม	๒๕ % ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินสะสม	๗๕ % ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินฝากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	๑๐ % ของเงินสะสมประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (เทศบาล)	๑๐ % ของเงินสะสมประจำปี
อบต. ไม่มีเงินฝากกองทุน	-

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การพิจารณาเงินสะสมของ อบท. จะใช้ข้อมูลที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังรวบรวมและจัดทำขึ้น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๗๖ แห่ง เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง และเทศบาลเมือง ๑๗๘ แห่ง (รวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๘๔ แห่ง) เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่จัดทำและรายงานข้อมูลเงินสะสมในภาพรวมของ อบท. ทั้งหมดได้อย่างสมบูรณ์ โดยพบว่า ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เงินสะสมของ อบจ. มีมูลค่า ๙๑๘.๓๙ ล้านบาท และเงินสะสมของเทศบาล (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) มีมูลค่า ๘๗๓.๒๖ ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (เงินสะสม อบจ. จำนวน ๑,๓๑๐.๑๗ ล้านบาท และเงินสะสมของเทศบาลจำนวน ๑,๐๓๑.๔๙ ล้านบาท) คิดเป็นอัตราร้อยละ ๒๙.๙๐ และ ๑๕.๓๔ ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม หากเงินสะสมของ อบท. น้อยเกินไป อาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อบท. มากเกินไปแสดงให้เห็นว่า อบท. อาจประมาณการรายได้ต่ำกว่าที่ได้รับจริง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล) อาจส่งผลให้มีการเกินดุลทางการคลัง ทำให้เงินสะสมเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินสะสมที่อยู่ในระดับสูงย่อมสะท้อนถึงความมั่นคงทางการคลังของ อบท. หาก อบท. สามารถนำเงินสะสมดังกล่าวมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ยังจะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. อีกด้วย

แผนภาพที่ ๗.๑ เงินสะสมของ อบจ. และเทศบาล ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘



หมายเหตุ: เงินสะสมของ อบท. ในที่นี้ หมายถึง เงินสะสมที่ตกเป็นของ อบท. หลังหักทุนสำรองสะสมรวมถึงการนำส่งเข้าเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (๗๖ แห่ง) และการนำเงินเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลของเทศบาลนคร (๓๐ แห่ง) เทศบาลเมือง (๑๗๘ แห่ง) ยกเว้น เทศบาลตำบล เนื่องจากมีข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูล
รวบรวมโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘

๗.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๗.๗ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๑๑๒,๒๗๗ และ ๑๒๕,๘๘๙ ล้านบาท ตามลำดับ - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๒๕๓,๕๐๐ และ ๒๕๗,๖๖๔ ล้านบาท ตามลำดับ	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- รัฐบาลอาจจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติม ในกรณีที่ อปท. ขาดสภาพคล่องในการดำเนินงาน เนื่องจากประสบปัญหาด้านการเงิน

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง ส่วนนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๗.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) ผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อปท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) อปท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เช่น การพิจารณาขยายฐานภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง รวมถึงการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อปท. ให้เหมาะสม

๓) เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ อปท. สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน รวมถึง ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เพื่อลดการก่อเกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล

๔) เพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใสในการดำเนินงานและการบริหารจัดการของ อปท. โดยส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานของ อปท. (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการใช้จ่ายและการก่อหนี้) ให้แก่สาธารณะ และประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและ

ความต้องการของตนเองให้แก่ อบท. รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูล ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ อบท. ได้โดยง่าย

๕) ผลักดันร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อเพิ่มอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ทำให้ อบท. มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ อบท. มีอิสระในการจัดสรรงบประมาณเอง และลดภาระการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๖) ศึกษาความเป็นไปได้ในการนับรวมหนี้จากการกู้เงินของ อบท. เป็นหนี้สาธารณะภายใต้เงื่อนไขของการรายงานข้อมูลการก่อหนี้และการใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ของการขออนุมัติ เนื่องจากเงินที่ใช้ในการชำระหนี้เงินกู้ของ อบท. ส่วนหนึ่งอาจมาจากรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งอาจถือเป็นภาระแอบแฝงที่ไม่นับรวมเป็นหนี้สาธารณะของรัฐบาล ส่งผลให้ข้อมูลหนี้สาธารณะในภาพรวมไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

๗) กำหนดกรอบวินัยการคลังของ อบท. และพัฒนาระบบการบริหารการคลังของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างระบบติดตามการก่อหนี้ของ อบท. ให้อยู่ในระดับที่ อบท. สามารถบริหารจัดการได้ รวมถึง เพิ่มช่องทางในการบริหารจัดการการคลังของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งให้ อบท. สามารถดำเนินโครงการลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากหน่วยงานในภาคการเงินจะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ๔ หน่วยงาน ได้แก่ ๑) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) ๒) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ๓) ระบบธนาคารพาณิชย์ และ ๔) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินปี ๒๕๔๐ ทำให้สถาบันการเงินถูกปิดกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับภาระในการชดเชยความเสียหายแทนด้วยการออกพันธบัตรกู้เงินในวงเงิน ๑,๓๙๒,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมาก

หากพิจารณายอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลออกพันธบัตรกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่าง ๆ พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินแล้วจำนวน ๑,๓๐๕,๓๒๗ ล้านบาท (จากวงเงินกู้ตามกฎหมาย ๑,๓๙๒,๐๐๐ ล้านบาท) และชำระคืนต้นเงินกู้จำนวน ๓๐๖,๕๓๖ ล้านบาท ส่งผลให้เหลือยอดหนี้คงค้างจำนวน ๙๙๘,๗๙๑ ล้านบาท (ตารางที่ ๘.๑)

ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

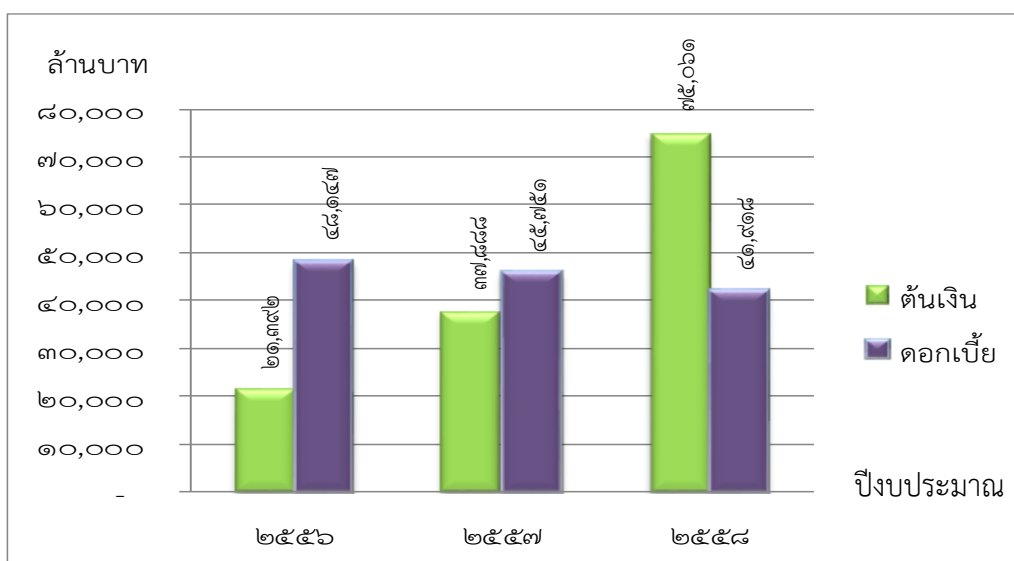
รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF ๑	๕๐๐,๐๐๐	๕๐๐,๐๐๐	๙๖,๘๘๗	๔๐๓,๑๑๓
FIDF ๒	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๐
FIDF ๓	๗๘๐,๐๐๐	๖๙๓,๓๒๗	๙๗,๖๔๙	๕๙๕,๖๗๘
รวม	๑,๓๙๒,๐๐๐	๑,๓๐๕,๓๒๗	๓๐๖,๕๓๖	๙๙๘,๗๙๑

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือน ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘ โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ในการแก้ไขปัญหาหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕^{๓๘} ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน^{๓๙} ต้องนำส่งเงินให้กับ ธปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๖ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่นๆ ที่ได้รับจากประชาชน^{๔๐} เพื่อให้ ธปท. นำเงินดังกล่าวมาชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF^{๔๑} แทนการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

สำหรับการชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ พบว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จ่ายชำระต้นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗๕,๐๖๑ ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ทั้งสิ้น ๔๑,๙๑๘ ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ถึงปี ๒๕๕๘ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้จ่ายชำระต้นเงินรวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๔,๓๔๑ ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๕,๘๑๖ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๘.๑)

แผนภาพที่ ๘.๑ การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ – ๒๕๕๘



ที่มา: ๑. ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

๒. ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๘ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF แต่ในกรณีที่ ธปท. ไม่สามารถจ่ายหนี้ของพันธบัตร FIDF ได้ ภาระหนี้ดังกล่าวยังคงถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัย (Implicit Contingent Liabilities) ของรัฐบาล

^{๓๘}ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕

^{๓๙}ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

^{๔๐}ยอดเงินอื่นๆ ที่ได้รับจากประชาชนประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

^{๔๑}การชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF เป็นการชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF ๑ และ FIDF ๓

๘.๒ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ได้สร้างภาระทางการคลัง และทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น โดยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังกล่าว ทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระทางการคลังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.) ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ^{๔๒} โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

ทั้งนี้ ในการจัดตั้ง สคฟ. ทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิม ซึ่งได้รับการอนุมัติเบิกจ่ายแล้วจำนวน ๒๔๒.๓๑ ล้านบาท และได้รับจัดสรรค่าใช้จ่ายในการเตรียมการอีกจำนวน ๙๗.๖๙ ล้านบาท ขณะที่รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ สคฟ. ในรูปของภาระทางการคลังโดยนัยในกรณีที่สถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และ สคฟ. มีเงินกองทุนไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งหากเงินกองทุนมีจำนวนที่มากเพียงพอ รัฐบาลย่อมไม่มีความเสี่ยงทางการคลังที่จะต้องรับภาระแทน สคฟ.

ปัจจุบันวงเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจาก สคฟ. อยู่ที่ ๒๕ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี (ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘) ทั้งนี้ จำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองเต็มจำนวน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ มีจำนวน ๖,๘๐๐,๖๑๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕๙.๑๓ (กรณียังคงคุ้มครองเงินฝากที่ ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี) (ตารางที่ ๘.๒) อย่างไรก็ตาม วงเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจะลดลงเหลือ ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้ สถานะเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘ เท่ากับ ๑๑๒,๑๒๐ ล้านบาท ซึ่งมูลค่าเงินกองทุนยังคงที่ต่ำกว่ามูลค่าเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินได้หากสถาบันการเงินขนาดกลาง^{๔๓} ๑ แห่งมีปัญหา

^{๔๒}ตามแผนกลยุทธ์ของกองทุนฟื้นฟูฯ ในปี ๒๕๕๕ จะมีการเตรียมการเลิกภารกิจและชำระบัญชีโดยกำหนดดำเนินการชำระบัญชีในปี ๒๕๕๖ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำคู่มือการโอนทรัพย์สินเพื่อรองรับแผนกลยุทธ์ดังกล่าวพร้อมทั้งศึกษาการปรับเปลี่ยนนโยบายบัญชี ในกรณีที่ต้องปิดกิจการด้วยแล้วแต่ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือมอบหมายให้กองทุนฟื้นฟูฯ กลับมาทำหน้าที่ช่วยเหลือสถาบันการเงินอีกครั้ง

ที่มา: รายงานประจำปี ๒๕๕๕ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

^{๔๓}สถาบันการเงินขนาดกลาง คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ ๓ แต่ไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารธนาชาติ ธนาคารทหารไทย และธนาคารกรุงศรีอยุธยา

ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง
ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

วงเงินคุ้มครอง	จำนวนราย		จำนวนเงิน	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
กรณีไม่เกิน ๑ ล้านบาท	๖๖,๘๕๒,๑๑๕	๙๘.๒๒	๒,๑๒๔,๓๗๘	๑๘.๔๗
กรณีมากกว่า ๑ - ๒๕ ล้านบาท	๑,๑๗๐,๖๔๐	๑.๗๒	๓,๙๔๐,๗๗๒	๓๔.๒๖
กรณีมากกว่า ๒๕- ๕๐ ล้านบาท	๒๑,๒๒๑	๐.๐๓	๗๓๕,๔๖๐	๖.๔๐
กรณีมากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๑๘,๙๙๒	๐.๐๓	๔,๗๐๑,๓๖๙	๔๐.๘๗
รวมเงินฝากทุกประเภท	๖๘,๐๖๒,๙๖๘	๑๐๐	๑๑,๕๐๑,๙๗๙	๑๐๐

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘)

ความเพียงพอของเงินกองทุนของ สคฟ. จะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินนำส่งของสถาบันการเงิน ซึ่งในการแก้ปัญหานี้คงค้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ (พรก.ปรับปรุงหนี้ FIDF) ได้กำหนดให้สถาบันการเงินรับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๖ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่นๆ ที่ได้รับจากประชาชน และกำหนดให้ลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ สคฟ. ลงจากร้อยละ ๐.๔ เหลือเพียงร้อยละ ๐.๐๑ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งจะส่งผลให้เงินกองทุนของ สคฟ. เติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของสถาบันการเงินขนาดใหญ่ อาจเกิดความเสี่ยงที่เงินกองทุนของ สคฟ. จะไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลจะมีภาระทางการคลังโดยนัยในการชดเชยความเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นที่รัฐบาลจะต้องรับภาระดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินในประเทศด้วย

๘.๓ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

สถานะและความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน ทั้งนี้ ระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินมีความมั่นคง มีเสถียรภาพและความโปร่งใส โดยมีการกำหนดเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม เช่น เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel III ที่ครอบคลุมการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๒ IAS ๓๙ และ IFRS ๗ โดยมาตรฐาน IAS ๓๙ เป็นมาตรฐานการบัญชีที่กล่าวถึงการบันทึกและการวัดมูลค่าตราสารการเงินประเภทต่าง ๆ รวมทั้งตราสารอนุพันธ์ และเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง ในขณะที่ IAS ๓๒ และ IFRS ๗ นั้น จะเป็นส่วนของการแสดงรายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงิน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูลและกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับระบบสถาบันคุ้มครองเงินฝากและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสถาบันการเงินไทย

การประเมินความเข้มแข็งของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จะพิจารณาจากอัตราส่วนทาง
การเงินด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง ได้แก่

- (๑) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)^{๔๔}
- (๒) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)^{๔๕}
- (๓) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)^{๔๖}
- (๔) อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)^{๔๗}
- (๕) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (ROA)^{๔๘}
- (๖) อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)^{๔๙}

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยตั้งแต่ ปี ๒๕๕๔ ถึง ปี ๒๕๕๗ พบว่า สถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีความแข็งแกร่ง คุณภาพสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งพิจารณาจาก Gross NPLs และ Net NPLs ที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ BIS Ratio ยังสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มีจำเป็นต้องจัดหาเงินเพิ่มทุนให้อีกในอนาคตอันใกล้ สำหรับความสามารถจากการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ พบว่า NIM อยู่ในระดับทรงตัวประกอบกับ ROA ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ ถึง ปี ๒๕๕๖ และทรงตัวในปี ๒๕๕๗ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในการบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ และการเพิ่มรายได้ด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม L/D Ratio ที่สูงขึ้นนั้นบ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวขึ้นซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อต่อไปในอนาคต

^{๔๔} สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อที่ค้างชำระเกินกว่า ๓ เดือนขึ้นไป นับตั้งแต่วันครบกำหนดสัญญา/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท * ๑๐๐ สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อมีแนวโน้มด้อยลง

^{๔๕} สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = Gross NPLs หัก เงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กันไว้สำหรับ NPLs/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท * ๑๐๐ สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อมีแนวโน้มด้อยลง โดย NPLs ที่สถาบันการเงินได้มีการกันสำรองแล้วย่อมถือว่าสถาบันได้รับรู้ความเสียหายในส่วนนี้ไปแล้ว จึงไม่มีความเสี่ยงต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินอีก

^{๔๖} อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) = เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง * ๑๐๐ เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงของเงินกองทุนโดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘.๕ ทั้งนี้ ตามหลักการ Basel I เงินกองทุนใช้ในการรองรับความเสี่ยงในงบการเงินซึ่งครอบคลุมถึงความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านตลาด และเพื่อให้สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดีขึ้น Basel II จึงได้เพิ่มเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการด้วย Basel III เป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลอันหนึ่งที่ผู้กำกับดูแลในประเทศไทยต่าง ๆ นำมาปรับใช้ในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ด้วยการกำหนดให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงหรือความเสียหายที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ซึ่งการที่จะดูว่ามีเงินกองทุนเพียงพอหรือไม่ จะต้องดูว่ามีเงินกองทุนเท่าใด และมีความเสี่ยงอยู่เท่าใด ทั้งนี้ สถาบันการเงินจะต้องพัฒนาเครื่องมือการติดตามดูแลการดำเนินงานธุรกิจของตนเองว่ามีความเสี่ยงในด้านใดมากน้อยเพียงแคไหนรวมถึงทำอย่างไรลดความเสี่ยงนั้นได้

^{๔๗} อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) = เงินให้สินเชื่อ/เงินรับฝาก * ๑๐๐ หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

^{๔๘} อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์รวม * ๑๐๐ โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการให้สินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ หากอัตราผลตอบแทนต่ำ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้จากสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ

^{๔๙} อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) = รายได้ดอกเบี้ยสุทธิและเงินปันผลสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย * ๑๐๐ โดยหาก NIM อยู่ในระดับสูง แสดงถึงความสามารถในการทำกำไรอยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อในปริมาณมากซึ่งควรตรวจสอบว่าปริมาณสินเชื่อดังกล่าวจัดขึ้นสินเชื่อในระดับใด

สำหรับปี ๒๕๕๘ ณ ไตรมาสที่ ๔ (๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘) พบว่า Gross NPLs อยู่ที่ร้อยละ ๒.๕๕ และ Net NPLs อยู่ที่ร้อยละ ๑.๒๑ โดย BIS Ratio อยู่ที่ร้อยละ ๑๗.๔๒ ปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี ๒๕๕๗ ขณะที่ ROA อยู่ที่ร้อยละ ๑.๑๐ ซึ่งปรับตัวลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๗ (ตารางที่ ๘.๓)

ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๔^{๑/} - ๒๕๕๘

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	๒.๗๒	๒.๒๕	๒.๑๕	๒.๑๕	๒.๕๕
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	๑.๓๔	๑.๐๐	๑.๐๑	๑.๐๘	๑.๒๑
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	๑๕.๑๗	๑๖.๓๑	๑๕.๗๔	๑๖.๘๒	๑๗.๔๒
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากและ B/E (L/D Ratio) ^{๒/}	๘๙.๘๘	๙๓.๐๘	๙๖.๕๕	๙๕.๗๔	๙๗.๐๐
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	๑.๑๐	๑.๒๐	๑.๓๓	๑.๓๒	๑.๑๐
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยรับและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)	๒.๕๐	๒.๕๐	๒.๕๕	๒.๖๐	๒.๕๐

หมายเหตุ: ^{๑/}ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ ๑๔ แห่ง ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย ๑ แห่ง ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ ๓ แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ ๑๒ แห่ง

^{๒/}ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (ณ สิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๘)

โดยสรุป ณ สิ้นไตรมาส ๔ ปี ๒๕๕๘ ระบบธนาคารพาณิชย์ยังคงมีเสถียรภาพ ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม การลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพื่อนำเงินส่วนใหญ่ไปชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพื่อช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งมีผลให้เงินกองทุนของ สคฟ. เติบโตขึ้น และท้ายที่สุดอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังในอนาคต หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินที่เงินกองทุนของ สคฟ. อาจไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้น

๘.๔ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

จากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลกที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลหลาย ๆ ประเทศได้ดำเนินนโยบายโดยใช้มาตรการผ่อนคลายเชิงปริมาณ (Quantitative Easing: QE) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศในกลุ่มยูโร และประเทศญี่ปุ่น (ปัจจุบันประเทศในกลุ่มยูโรและประเทศญี่ปุ่นยังคงดำเนินนโยบาย QE) ซึ่งผลจากมาตรการดังกล่าวประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่อ่อนแอของกลุ่มประเทศตลาดเกิดใหม่ และความชัดเจนในการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาส่งผลให้เกิดความผันผวนในตลาดการเงินของโลก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเงินบาทมีแนวโน้มอ่อนค่าลง เนื่องจากการคาดการณ์การปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา ที่ส่งผลให้มีการเทขายสินทรัพย์ในตลาดเกิดใหม่ การปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายของ กนง. การประกาศแนวทางผ่อนคลายเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเพิ่มเติมโดย ธปท. รวมถึงความกังวลต่อภาวะเศรษฐกิจไทยที่ฟื้นตัวอย่างช้า ๆ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวส่งผลให้เงินบาทอ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมา ธปท. ได้ดำเนินนโยบายทางการเงิน โดยการผ่อนคลายในหลาย ๆ ด้าน เช่น การปรับลดอัตราดอกเบี้ยนโยบาย การผ่อนคลายเงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งทำให้ภาวะการเงินผ่อนคลายขึ้น รวมถึงอัตราแลกเปลี่ยนได้ปรับตัวในทิศทางที่เอื้อต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการเงินผ่อนคลายเพิ่มเติม (การลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายเพิ่มเติม) อาจมีผลบวกต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจค่อนข้างจำกัด ในขณะที่มาตรการของภาครัฐจะทยอยมีบทบาทมากขึ้นในระยะต่อไป นอกจากนี้ การคงอัตราดอกเบี้ยนโยบายเป็นการรักษาขีดความสามารถในการดำเนินนโยบาย (Policy space) ไว้ใช้ในภาวะที่ปัจจัยแวดล้อม โดยเฉพาะด้านต่างประเทศยังมีความไม่แน่นอนสูงในระยะข้างหน้า ดังนั้น ธปท. จะดำเนินนโยบายการเงินที่ผ่อนปรนในระดับที่เหมาะสมและต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย นอกจากนี้ ยังต้องติดตามปัจจัยเสี่ยงต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก และภาวะตลาดการเงินโลกที่มีความไม่แน่นอน รวมถึง การติดตามความเสี่ยงต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินจากพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงกว่า (Search of Yield) ภายใต้ภาวะอัตราดอกเบี้ยในประเทศที่อยู่ในระดับต่ำมาเป็นเวลานาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ธปท. พร้อมใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่มีอยู่อย่างเหมาะสม เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ^{๕๐}

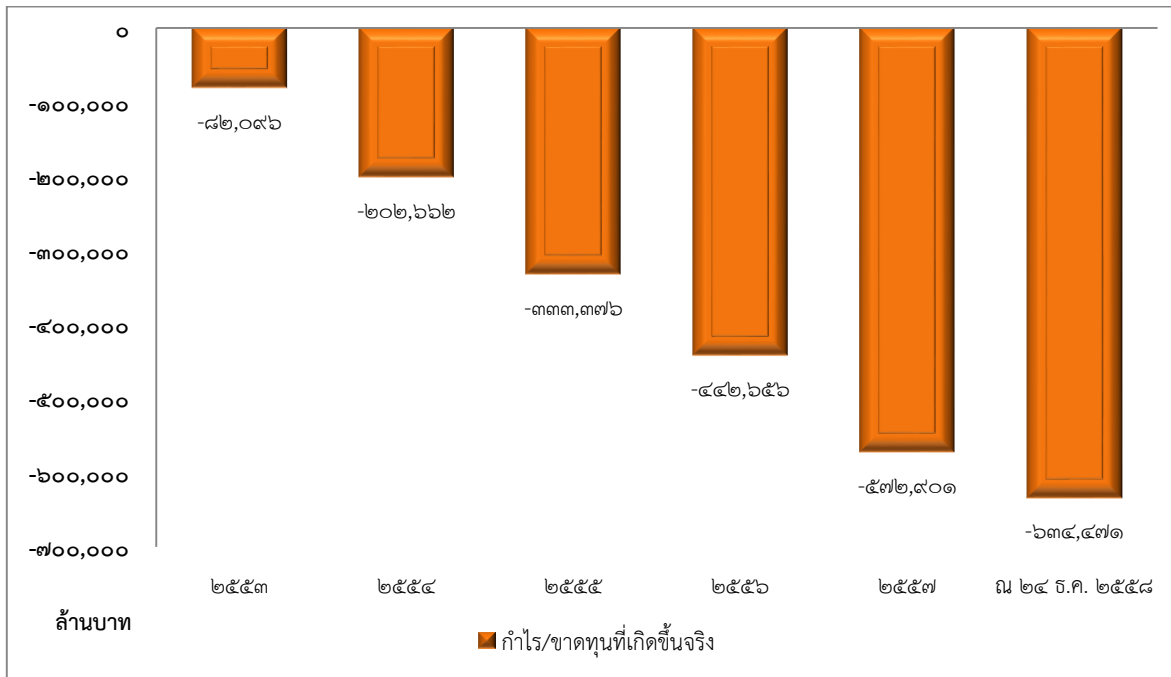
ฐานะการเงินของ ธปท. เริ่มมีส่วนของทุนติดลบเล็กน้อยตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ และติดลบสูงขึ้นมากตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา โดยสิ้นปี ๒๕๕๗ ส่วนของทุนติดลบสะสมมีจำนวน ๗๐๐,๔๙๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๙.๘๖ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ทั้งนี้ การขาดทุนจากการดำเนินงานของ ธปท. เป็นการขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) จำนวน ๕๗๒,๙๐๑ ล้านบาท (เช่น การขาดทุนจากการที่ ธปท. มีดอกเบี้ยรับต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่าย เช่น การขาดทุนจากการที่ ธปท. มีดอกเบี้ยรับต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่าย (Negative Carry)^{๕๑} และการขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม เป็นต้น) และการขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการตีราคา (Unrealised Loss) จำนวน ๑๑๔,๐๐๐ ล้านบาท (เช่น ขาดทุนจากการแปลงค่าสินทรัพย์เป็นเงินตราต่างประเทศ) (แผนภาพที่ ๘.๒ และ แผนภาพที่ ๘.๓) อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ธปท. ยังอยู่ระหว่างการจัดทำรายงานประจำปี ๒๕๕๘ จึงแสดงผลการดำเนินงานได้เฉพาะในส่วนของการขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) ณ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๖๓๔,๔๗๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๐๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบาย โดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศหากสาธารณชนมีความเข้าใจ และเชื่อมั่นในความอิสระและศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. การขาดทุนดังกล่าวย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศแต่อย่างใด

^{๕๐} ที่มา: รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ธนาคารแห่งประเทศไทย

^{๕๑} การออกพันธบัตร ธปท. มีภาระดอกเบี้ยจ่ายปีละ ร้อยละ ๓ - ๔ ขณะที่ดอกเบี้ยรับจากการนำเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกามาลงทุนซื้อพันธบัตรสหรัฐอเมริกา ไม่เกินร้อยละ ๐.๒๕ - ๑

แผนภาพที่ ๘.๒ กำไร/ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)

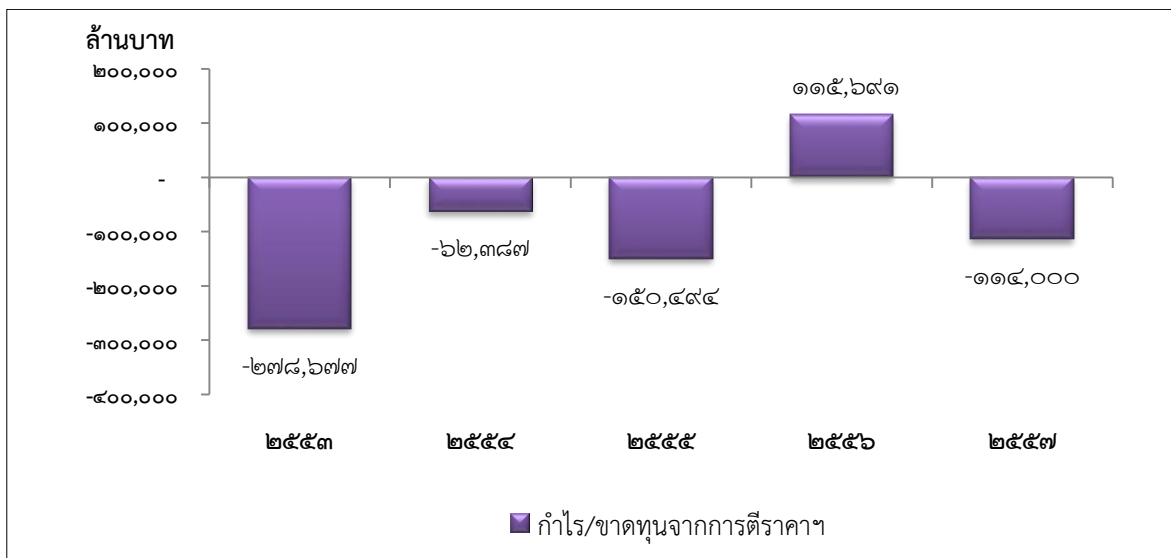


หมายเหตุ: ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) เกิดจากดอกเบี้ยรับจากการนำเงินสกุลต่างประเทศไปลงทุนต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่ายจากการออก

พันธบัตรดูดซับสภาพคล่อง (Negative Carry) และขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม

ที่มา: รายงานฐานะการเงินประจำสัปดาห์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำสัปดาห์สิ้นสุด ณ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

แผนภาพที่ ๘.๓ กำไร/ขาดทุนจากการตีราคา (Unrealised Gain/Loss)



หมายเหตุ: กำไร/ขาดทุนจากการตีราคา (Unrealised Gain/Loss) เกิดจากผลของการแปลงค่าสินทรัพย์เป็นเงินตราต่างประเทศ

ที่มา: รายงานประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๗

โดยสรุปแล้ว หากการขาดทุนของ ธปท. ทวีความรุนแรงขึ้นจนกระทั่ง ธปท. ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาฐานะการเงินด้วยตนเองได้ อาจกลายเป็นภาระความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในการเพิ่มทุนให้แก่ ธปท. ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หลายประเทศมีกลไกและแนวทางที่ระบุในกฎหมายชัดเจนถึงการรักษาทุน ของธนาคารให้มีเพียงพอ เช่น

(๑) กลไกถาวร เพื่อป้องกันหรือชะลอไม่ให้ทุนติดลบ ประกอบด้วย การเปลี่ยนเงื่อนไข การจัดสรรกำไรสุทธิเมื่อระดับทุนต่ำกว่าเกณฑ์ การเข้ารับภาระขาดทุนหรือเพิ่มทุนของรัฐบาล รวมถึงการที่ รัฐบาลรับภาระความเสียหายจากการดูดซับสภาพคล่อง

(๒) กลไกแก้ไขตามความจำเป็น ประกอบด้วย การเพิ่มทุนโดยรัฐบาล การทยอยขยายกระแส รายรับที่อยู่ในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศที่อ่อนค่าลง เพื่อชะลอการขาดทุนจากการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ ต่างประเทศ และการขยายขอบเขตการลงทุนของทุนสำรองระหว่างประเทศ

๘.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน

ตารางที่ ๘.๕ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง(Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่าง เกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือ ข้อตกลง	-	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมาย หรือข้อตกลงที่อาจ ถูกผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์	-	- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และ ต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน - ต้นทุนและดอกเบี้ย FIDF กรณี ธปท. ไม่สามารถจ่ายได้ - การเพิ่มทุนให้ ธปท. เพื่อแก้ไขปัญหา ส่วนของทุนติดลบ

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๘.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาคการเงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีเสถียรภาพที่ดี และยังมีแนวโน้มจะสร้างภาระทางการคลังในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม ควรมีการดำเนินนโยบายลดความเสี่ยงทางการคลังที่ยังคงมีอยู่ ซึ่งมีแนวทางการในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงินสามารถดำเนินการได้ โดยการสนับสนุนให้หน่วยงานกำกับดูแลกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และสถาบันการเงินอื่น ๆ มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง ๓ หน่วยงานอย่างใกล้ชิด และให้มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้แก่สาธารณชนรับทราบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสทางการคลัง รวมถึงทำการศึกษาวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ในสถานการณ์ต่างๆ และเตรียมความพร้อมในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)			ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)			
	จ่ายประจำปี	จ่ายเป็นงวด					
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	กองทุนนอกงบประมาณ						
	กองทุนนอกงบประมาณ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)	๑๓๖,๙๒๓					
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘) เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุน บริการสาธารณะของของรัฐวิสาหกิจ (PSO) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)	๖๔,๐๖๓ ๖๐,๑๖๖ ๔,๖๙๙	หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ตามมติคณะรัฐมนตรี (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘)	๑๔๗,๕๓๘	รัฐบาลค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘) หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘)	๔๒๕,๑๒๐ ๕๕,๘๓๔	

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
	รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนให้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ				หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาล ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ปี ๒๕๕๘)	๕๓๙,๙๔๒	
	-ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	๘๗,๔๐๓					
	-ปีงบประมาณ ๒๕๕๙	๗๐,๗๓๗					
	ประมาณการความเสียหายคงเหลือ รอการชดเชยจากการดำเนินโครงการ PSA (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ปี ๒๕๕๘)	๔๓,๒๑๗					
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	เงินอุดหนุนให้ อปท.						
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๒๕๓,๕๐๐					
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)	๒๕๗,๖๖๔					
	รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้						
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๑๑๒,๒๗๗					
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)	๑๒๕,๘๘๙					
	ภาคการเงิน						

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จาก ปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
					-การฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๕ แห่ง (ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๘) -หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๘)	๒๒,๕๙๐ ๖๔๐,๐๗๙	
	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
					หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาล ไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘)	๖๒,๗๕๒	การชดเชยผลการ ขาดทุนจากการ ดำเนินงานของสถาบัน การเงินเฉพาะกิจที่ ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อ สถานะการเงินของ กิจการ
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)						
					รัฐบาลอาจจะต้องจัดสรร เงินอุดหนุนเพิ่มเติม ในกรณีที่ อปท. ขาดสภาพคล่องในการ ดำเนินงาน เนื่องจากประสบปัญหา ด้านการเงิน		

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จากปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	ภาคการเงิน						
					- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน - ต้นทุนและดอกเบี้ย FIDF กรณี ธปท. ไม่สามารถจ่ายได้ - การเพิ่มทุนให้ ธปท. เพื่อแก้ไขปัญหาส่วนของทุนติดลบ		