



รายงานความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗
(ฉบับสมบูรณ์)
Fiscal Risk Statement ๒๐๑๔



สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
ส่วนที่ ๑ เป้าหมายนโยบายการคลัง	๑
ส่วนที่ ๒ ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลางและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๔
บทที่ ๑ ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลาง	๕
๑.๑ ข้อสมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค	๕
๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล	๖
๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)	๗
๑.๔ ประมาณการฐานะการคลังรัฐบาล	๘
๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ	๙
บทที่ ๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๑
๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๑
๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค	๑๒
ส่วนที่ ๓ การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๑๖
บทที่ ๓ รัฐบาล	๑๗
๓.๑ นโยบายงบประมาณ	๑๗
๓.๒ สถานการณ์ด้านการคลัง	๑๗
๓.๓ หนี้สาธารณะ	๒๒
๓.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๖
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ	๒๙
๔.๑ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ	๒๙
๔.๒ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ	๓๒
๔.๓ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษา กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	๓๒

๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	๓๖
๔.๕ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๓๗
๔.๖ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณ	๔๓
๔.๗ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๔๔

บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ๔๖

๕.๑ ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๖
๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๘
๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๕๕
๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๑
๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ	๖๔
๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation : PSO)	๖๔
๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	๖๘
๕.๘ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๖๙

บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs) ๗๑

๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๗๑
๖.๒ การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินโครงการของ SFIs ที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA)	๗๕
๖.๓ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๘๔
๖.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๘๖
๖.๕ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๘๖

บทที่ ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๘๘

๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.	๘๘
๗.๒ ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท.	๙๑
๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.	๙๓
๗.๔ เงินสะสมของ อปท.	๙๕
๗.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท.	๙๗
๗.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๙๘

บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

๙๙

๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

๙๙

๘.๒ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๑๐๒

๘.๓ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

๑๐๔

๘.๔ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังของกองทุนส่งเสริมการประกัน
ภัยพิบัติ

๑๐๖

๘.๕ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย

๑๐๘

๘.๖ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน

๑๑๐

๘.๗ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑๑๑

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

๑๑๒

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗	๒๙
แผนภาพที่ ๔.๒ โครงสร้างสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนก ตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๓๐
แผนภาพที่ ๔.๓ รายได้และค่าใช้จ่าย กำไร (ขาดทุน) ของกองทุนนอกระบบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗	๓๑
แผนภาพที่ ๔.๔ โครงสร้างรายได้และค่าใช้จ่าย กำไร (ขาดทุน) ของกองทุนนอกระบบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๓๒
แผนภาพที่ ๔.๕ สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกระบบประมาณต่อประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗	๓๖
แผนภาพที่ ๔.๖ โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกระบบประมาณ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำแนกตามประเภทของกองทุน	๓๗
แผนภาพที่ ๔.๗ งบประมาณที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุน เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗	๔๐
แผนภาพที่ ๔.๘ ประมาณการภาระทางการคลังของรัฐบาลจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๖	๔๒
แผนภาพที่ ๔.๙ กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗	๔๒
แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๖
แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๖
แผนภาพที่ ๕.๓ กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	๕๔
แผนภาพที่ ๕.๔ เงินจ่ายสุทธิให้รัฐบาลในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๕๕
แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗	๕๖
แผนภาพที่ ๕.๖ เงินจ่ายสุทธิจาก บกท. ให้รัฐบาลประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗	๕๖
แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิต่อรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม	๕๗
แผนภาพที่ ๕.๘ หนี้สุทธิต่อ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๕๗
แผนภาพที่ ๕.๙ หนี้สุทธิต่อ บกท.	๕๘
แผนภาพที่ ๕.๑๐ งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติและเบิกจ่ายจริงของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	๕๙
แผนภาพที่ ๕.๑๑ งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติและเบิกจ่ายจริง	๖๐

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๖.๑ สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๕ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗	๗๓
แผนภาพที่ ๖.๒ อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๕ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗	๗๕
แผนภาพที่ ๖.๓ ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA	๗๗
แผนภาพที่ ๖.๔ ประเมินการความเสียหายของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA	๗๘
แผนภาพที่ ๖.๕ สิ้นเชื่อก้าง NPLs และสัดส่วน NPLs Ratio ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗	๗๙
แผนภาพที่ ๖.๖ ประเมินการความเสียหายของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗	๘๐
แผนภาพที่ ๗.๑ เงินสะสมของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๙๗
แผนภาพที่ ๘.๑ หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ปีงบประมาณ ๒๕๔๓-๒๕๕๗	๑๐๐
แผนภาพที่ ๘.๒ การชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ - ๒๕๕๕	๑๐๑
แผนภาพที่ ๘.๓ การชำระคืนต้นเงิน FIDF ของ ธปท. ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ - ๒๕๕๗ และการชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ ธปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๑๐๑
แผนภาพที่ ๘.๔ กำไร/ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)	๑๐๙
แผนภาพที่ ๘.๕ 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)	๑๓
ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)	๑๓
ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)	๑๔
ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)	๑๕
ตารางที่ ๓.๑ นโยบายงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘	๑๗
ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ	๑๙
ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๑
ตารางที่ ๓.๔ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๒
ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง	๒๓
ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล	๒๕
ตารางที่ ๔.๑ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗	๓๓
ตารางที่ ๔.๒ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗	๓๔
ตารางที่ ๔.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗	๓๕
ตารางที่ ๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗	๓๙
ตารางที่ ๔.๕ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	๔๓
ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๗
ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขา ปีบัญชี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗	๔๘
ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๔๙
ตารางที่ ๕.๔ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน การรถไฟฟ้านครราชสีมา แห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๕๐
ตารางที่ ๕.๕ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๕๐

ตารางที่ ๕.๖ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน ๒๕๕๗	๕๑
ตารางที่ ๕.๗ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน ๒๕๕๗	๕๒
ตารางที่ ๕.๘ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน ๒๕๕๗	๕๒
ตารางที่ ๕.๙ แผนงบประมาณลงทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ ของ รพท. รพม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท.	๖๑
ตารางที่ ๕.๑๐ หนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๒
ตารางที่ ๕.๑๑ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระ	๖๓
ตารางที่ ๕.๑๒ หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี	๖๓
ตารางที่ ๕.๑๓ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และมูลค่าความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น	๖๔
ตารางที่ ๕.๑๔ การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	๖๕
ตารางที่ ๕.๑๕ ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจ	๖๖
ตารางที่ ๕.๑๖ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๘
ตารางที่ ๖.๑ การเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗	๘๑
ตารางที่ ๖.๒ หนี้ค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ) ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๘๒
ตารางที่ ๖.๓ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗	๘๔
ตารางที่ ๖.๔ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๘	๘๕
ตารางที่ ๖.๕ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗	๘๕
ตารางที่ ๖.๖ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๘๖
ตารางที่ ๗.๑ โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘ ตามเอกสารงบประมาณ	๘๙
ตารางที่ ๗.๒ โครงสร้างรายได้ของ อปท. ที่เกิดขึ้นจริง ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ – ๒๕๕๘	๙๐
ตารางที่ ๗.๓ ฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗	๙๒
ตารางที่ ๗.๔ โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗	๙๒
ตารางที่ ๗.๕ ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖	๙๓
ตารางที่ ๗.๖ เงินสะสมของ อปท.	๙๖
ตารางที่ ๗.๗ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	๙๗

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗	๙๙
ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗	๑๐๓
ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗	๑๐๕
ตารางที่ ๘.๔ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	๑๑๐

สารบัญกรอบความรู้

เรื่อง	หน้า
กรอบความรู้ที่ ๑ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	๖๗
กรอบความรู้ที่ ๒ ภาระทางการคลังจากโครงการจํานําผลิตผลทางการเกษตร	๘๓

ส่วนที่ ๑

เป้าหมายนโยบายการคลัง

ส่วนที่ ๑

เป้าหมายนโยบายการคลัง

เป้าหมายหลักของนโยบายการคลัง คือ การรักษาเสถียรภาพและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน และการแก้ไขปัญหาทางสังคมโดยผสมผสานเครื่องมือทางการคลังประเภทต่างๆ ได้แก่ เครื่องมือด้านการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินและการก่อหนี้สาธารณะ ในขณะเดียวกันการดำเนินงานของหน่วยงานทางการคลังควรให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการดำเนินงานความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลัง โดยสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการคลังที่เหมาะสม

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลโดยจัดทำงบประมาณขาดดุล ๓๙๐,๐๐๐ ล้านบาทสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายผ่านกองทุนนอกงบประมาณ โดยกองทุนนอกงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดคือ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๗ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณประเภทใหม่ ๆ ได้แก่ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและกองทุนตั้งตัวได้ และเพิ่มบทบาทในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งนี้ นโยบายของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้การสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอย่างต่อเนื่อง แต่ให้มีการทบทวนหรือยุติบทบาทของกองทุนบางแห่ง เช่น กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน

ในด้านการลงทุน นอกจากจะมีการลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรงแล้ว ภาครัฐยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) อีกด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) เพิ่มขึ้นจำนวน ๓๓๕,๒๒๖ ล้านบาท^๑ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง โดยจะเห็นได้จากยอดสินเชื่อกค้างของโครงการธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๙๑๖,๐๖๓ ล้านบาทโดยมีสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้างร้อยละ ๓.๓๑ ขณะที่ประมาณการความเสียหายที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการแยกบัญชี PSA (การชดเชยความเสียหาย

^๑ไม่รวมงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

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

ส่วนที่ ๒

ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลาง
และประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจ
มหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง
(ปีงบประมาณ ๒๕๕๘-๒๕๖๓)

บทที่ ๑ ประเมินการฐานการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ฐานการคลังระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานการคลังในช่วงปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ – ๒๕๖๓) โดยมีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา ๓ ประการ กล่าวคือ ๑) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการประมาณการรายได้รัฐบาล ๒) การประมาณการรายได้ของรัฐบาล และ ๓) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลโดยส่วนต่างระหว่างผลการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ ข้อสมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค

การที่ภาวะเศรษฐกิจมหภาคที่เกิดขึ้นจริงที่ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ มักจะส่งผลให้ฐานการคลังที่เกิดขึ้นจริงแตกต่างจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะทำให้ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายการคลังไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายการคลังได้ โดยในปี ๒๕๕๖ ประมาณการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาด ตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นสมมติฐานหลักในการจัดทำนโยบายงบประมาณ อยู่ที่ ๑๒,๒๙๕,๐๐๐ ล้านบาท ขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาดของปี ๒๕๕๖ ที่เกิดขึ้นจริงอยู่ที่ ๑๑,๘๙๙,๐๐๐ ล้านบาท (ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๓.๒ นอกจากนี้ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๖ ขยายตัวเพียงร้อยละ ๔.๖ จากปี ๒๕๕๕ ต่ำกว่าที่คาดการณ์ตามเอกสารงบประมาณที่ขยายตัวที่ร้อยละ ๘.๒ ซึ่งส่งผลให้รายได้รัฐบาล รายจ่าย ดุลงบประมาณ และหนี้สาธารณะ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเอกสารงบประมาณ ดังนั้น ในการประมาณการเศรษฐกิจมหภาคในระยะปานกลาง จะต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและปรับปรุงประมาณการอย่างสม่ำเสมอ จึงถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและลดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว

ในปี ๒๕๕๗ ประมาณการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาด ตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นสมมติฐานหลักในการจัดทำนโยบายงบประมาณ อยู่ที่ ๑๓,๒๔๒,๐๐๐ ล้านบาทและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามเอกสารงบประมาณอยู่ที่ร้อยละ ๗.๗ อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ยังไม่มีเสถียรภาพและผลกระทบจากสถานการณ์การเมือง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๗ โดยขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ต่ำเพียงร้อยละ ๒.๐ และผลิตภัณฑ์มวลรวมในภายในประเทศอยู่ที่ ๑๒,๑๔๑,๐๙๖ ล้านบาท ต่ำกว่าการประมาณการในเอกสารงบประมาณ เนื่องจากการหดตัวของภาวะเศรษฐกิจในไตรมาสแรก ปี ๒๕๕๗ (มกราคม – มีนาคม ๒๕๕๗) และข้อจำกัดในการฟื้นตัวของอุปสงค์ในประเทศในช่วงครึ่งปีหลังโดยเฉพาะการบริโภคและการลงทุนภาคเอกชนซึ่งได้รับผลกระทบจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศและการชะลอตัวอย่างต่อเนื่องของฐานรายได้และเศรษฐกิจในภาพรวม อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังอยู่ในเกณฑ์ดี โดยอัตราเงินเฟ้อยังมีแนวโน้มทรงตัวอยู่ในระดับต่ำ จากการปรับตัวของราคาน้ำมัน

สำหรับการประมาณการเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๘-๒๕๖๓ นั้น คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะกลับสู่ภาวะปกติ และสามารถขยายตัวตามศักยภาพเศรษฐกิจ (Potential Output) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๐	๔.๒	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๐.๕	๑.๖	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐

หมายเหตุ: ข้อสมมติฐานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ประมาณการรายได้รัฐบาลตามเอกสารงบประมาณมีจำนวน ๒,๒๗๕,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๕๖ ของ GDP^๒ ทั้งนี้ การประมาณการรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ และ ๒๕๕๙ เป็นตัวเลขตามเอกสารงบประมาณขณะที่ประมาณการรายได้รัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ – ๒๕๖๓ กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่เท่ากับร้อยละ ๔.๐ ต่อปี และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP (Revenue Buoyancy) เท่ากับ ๑.๐ ต่อปีพบว่า ระหว่างปี ๒๕๖๐-๒๕๖๓ รายได้รัฐบาลสุทธิมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๖.๐ ต่อปี และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ ๑๗.๔๔ ต่อปี ทั้งนี้ ในการประมาณการดังกล่าวได้คำนึงถึงผลกระทบจากการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ แล้ว รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๒

ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้รัฐบาลระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
๑. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ราคาตลาดปีปฏิทิน (CY) (พันล้านบาท)	๑๒,๖๒๗.๐	๑๓,๓๕๙.๓	๑๔,๑๖๐.๙	๑๕,๐๑๐.๖	๑๕,๙๑๑.๒	๑๖,๘๖๕.๙
๒. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ราคาตลาดปีงบประมาณ (FY) (พันล้านบาท)	๑๒,๔๙๕.๗	๑๓,๑๗๒.๒	๑๓,๙๕๖.๑	๑๔,๗๙๓.๕	๑๕,๖๘๑.๑	๑๖,๖๒๒.๙
๓. รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๒๕.๐	๒,๓๓๐.๐	๒,๔๖๙.๘	๒,๖๑๘.๐	๒,๗๗๕.๑	๒,๙๔๑.๖
๔. อัตราเพิ่มของรายได้ (ร้อยละ)	๒.๒	๐.๒	๖.๐	๖.๐	๖.๐	๖.๐
๕. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ ^๒ (Buoyancy)	๑.๖๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐
๖. สัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ CY (ร้อยละ)	๑๘.๔๑	๑๗.๔๔	๑๗.๔๔	๑๗.๔๔	๑๗.๔๔	๑๗.๔๔

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

๒. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาดตามปีปฏิทิน

ที่มา: ส่วนนโยบายรายได้ สำนักนโยบายการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

^๒ ปี ๒๕๕๗ GDP ตามเอกสารงบประมาณ จำนวน ๑๓,๒๔๒,๐๐๐ ล้านบาท

๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ สมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่อยู่ที่ร้อยละ ๔.๐ และกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีจำนวน ๒,๕๗๕,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๒.๐

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ สมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่อยู่ที่ร้อยละ ๔.๒ และกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีจำนวน ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๕.๖

การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ เป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐาน ดังนี้

๑. งบบุคลากร กำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้างประจำ เงินเบี้ยหวัด เงินบำเหน็จ เงินบำนาญเงินสำรอง เงินสมทบของข้าราชการมีอัตราการขยายตัวตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีตและกำหนดให้ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๒. งบดำเนินงานกำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๓. งบชำระหนี้กำหนดให้รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่าย และดอกเบี้ยจ่ายของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒๕ ต่อปี (อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง)

๔. เงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่กำหนดให้เป็นไปตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต สำหรับกองทุนนอกงบประมาณขนาดเล็กกำหนดให้เงินอุดหนุนคงที่เท่ากับปีล่าสุดของข้อมูลจากประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ และในส่วนของการสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และกำหนดให้รายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๗.๓๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นร้อยละ ๒๗.๘๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ และเป็นร้อยละ ๒๘.๒๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ทั้งนี้ การกำหนดรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ จะพิจารณาจากการจัดสรรรายจ่ายในภาพรวมตามยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและค่าของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ

๕. รายจ่ายตามนโยบายรัฐบาลกำหนดให้โครงการด้านสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการต่อเนื่องได้รับจัดสรรงบประมาณตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต เช่น นโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปีของรัฐบาลเป็นต้นและโครงการที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดชัดเจนจะเป็นไปตามประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ เช่น โครงการพักชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

๖. งบรายจ่ายอื่น กำหนดให้งบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐสภา กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๗. งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกำหนดให้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๘. รายจ่ายลงทุนจะประมาณการโดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในแต่ละประเภทของรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่

๘.๑ ร้อยละ ๖๐ ของรายจ่ายตามภาระผูกพันตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดให้เท่ากับร้อยละ ๔.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

๘.๒ ร้อยละ ๘๐ ของรายจ่ายเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

๘.๓ ร้อยละ ๓๐ ของรายจ่ายเงินอุดหนุนท้องถิ่น

๘.๔ ร้อยละ ๘๐ ของช่องว่างทางการคลัง (Fiscal space) ซึ่งกำหนดให้ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ – ๒๕๖๓ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑ ของ GDP เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลใหม่สำหรับรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๘.๕ ร้อยละ ๒๕ ของรายจ่ายภารกิจตามกฎหมายของส่วนราชการ

๘.๖ ร้อยละ ๕๐ ของรายจ่ายแก้ไขปัญหาอุทกภัย

๑.๔ ประเมินการฐานะการคลังรัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ประเมินการรายได้ของรัฐบาลมีจำนวน ๒,๓๒๕,๐๐๐ ล้านบาท ขณะที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ ๒,๕๗๕,๐๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้มีการตั้งงบประมาณขาดดุลจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๐๐ ของ GDP

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ประเมินการรายได้ของรัฐบาลมีจำนวน ๒,๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท ขณะที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ ๒,๗๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้มีการตั้งงบประมาณขาดดุลจำนวน ๓๙๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๙๖ ของ GDP

จากการประมาณการดุลงบประมาณในช่วงระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ พบว่า ดุลงบประมาณของรัฐบาลทั้งที่รวมและไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น^๓ (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะยังขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๓

ตารางที่ ๑.๓ ประเมินการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง

	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ๒๕๕๘- ๒๕๖๓
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๒๕.๐	๒,๓๓๐.๐	๒,๔๖๙.๘	๒,๖๑๘.๐	๒,๗๗๕.๑	๒,๙๔๑.๖	๒,๕๗๖.๖
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๒.๒	๐.๒	๖.๐	๖.๐	๖.๐	๖.๐	๔.๔๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๘.๖๑	๑๗.๖๙	๑๗.๗๐	๑๗.๗๐	๑๗.๗๐	๑๗.๗๐	๑๗.๘๕
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๕๗๕.๐	๒,๗๒๐.๐	๒,๘๔๗.๘	๒,๙๘๑.๗	๓,๑๒๑.๘	๓,๒๖๘.๖	๒,๙๑๙.๒
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๑.๙๘	๕.๖๓	๔.๗๐	๔.๗๐	๔.๗๐	๔.๗๐	๔.๔๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๐.๖๑	๒๐.๖๕	๒๐.๔๑	๒๐.๑๖	๑๙.๙๑	๑๙.๖๖	๒๐.๒๓
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๒๕๐.๐	-๓๙๐.๐	-๓๗๘.๐	-๓๖๓.๗	-๓๔๖.๗	-๓๒๗.๐	-๓๔๒.๖
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๒.๐๐	-๒.๙๖	-๒.๗๑	-๒.๔๖	-๒.๒๑	-๑.๙๗	-๒.๓๘
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ย	-๑๒๒.๔	-๒๒๗.๐	-๒๐๗.๖	-๑๘๗.๑	-๑๙๐.๖	-๑๗๕.๑	-๑๘๕.๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๙๘	-๑.๗๒	-๑.๔๙	-๑.๒๖	-๑.๒๒	-๑.๐๕	-๑.๒๙
ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	-๖๖.๗	-๑๖๔.๙	-๑๒๘.๗	-๑๐๒.๐	-๙๙.๒	-๗๗.๒	-๑๐๖.๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๕๓	-๑.๒๕	-๐.๙๒	-๐.๖๙	-๐.๖๓	-๐.๔๖	-๐.๗๕

ที่มา: ส่วนนโยบายรายได้ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

^๓ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) เป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและทิศทางของนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยไม่รวมรายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายจ่ายของการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศหรือไม่ีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ

๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ

ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน ๕,๖๙๐.๘ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๑๘ ของ GDP^๔

การประมาณการหนี้สาธารณะในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘- ๒๕๖๓ จะอยู่ภายใต้ข้อสมมติฐานประมาณการฐานะการคลังตามข้อ ๑.๔ และข้อสมมติฐานด้านการก่อหนี้ที่สำคัญของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

๑. การกู้เงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะปี ๒๕๕๘ ยกเว้นการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ (พ.ร.ก.บริหารจัดการน้ำฯ) และการกู้เงินตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๒. การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาลเป็นไปตามประมาณการฐานะการคลังในหัวข้อ ๑.๔

๓. การกู้เงินเพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป กำหนดให้เท่ากับค่าเฉลี่ยของวงเงินกู้เพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจไม่รวมภาคขนส่งตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ และกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Nominal GDP)

๔. การกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและดำเนินงานอื่นของรัฐวิสาหกิจ (ไม่รวมโครงสร้างพื้นฐานและโครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร) ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป กำหนดให้เท่ากับค่าเฉลี่ยวงเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนทั้งหมดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ และกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ

๕. วงเงินที่รัฐบาลกู้มาเพื่อให้กู้ต่อตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไปจะรวมอยู่ในวงเงินลงทุนแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

๖. การเบิกจ่ายเงินกู้บาททดแทนเงินกู้ต่างประเทศตามโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบขนส่งทางถนน ระยะเร่งด่วน: มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เท่ากับ ๕๖,๐๐๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เท่ากับ ๑๗,๗๗๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เท่ากับ ๔,๐๖๒ ล้านบาทและการเบิกจ่ายเงินกู้ตามพ.ร.ก.บริหารจัดการน้ำฯ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เท่ากับ ๑,๔๑๒ ล้านบาท

๗. การเบิกจ่ายเงินกู้ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เท่ากับ ๙๓,๖๙๖ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เท่ากับ ๑๖๙,๓๓๔ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เท่ากับ ๒๔๔,๒๑๐ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๑ เท่ากับ ๒๓๗,๔๑๓ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เท่ากับ ๑๗๓,๕๑๗ ล้านบาทและปีงบประมาณ ๒๕๖๓ เท่ากับ ๗๖,๗๕๒ ล้านบาท

๘. การเบิกจ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นไปตามข้อสมมติฐานที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^๕

๙. การกู้เงินสำหรับโครงการจำนำพืชผลทางการเกษตร ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เท่ากับ ๑๐๓,๒๔๔ ล้านบาท

^๔ประมาณการ GDP ประจำเดือนกันยายน ๒๕๕๗ เท่ากับ ๑๒,๐๖๑.๐๙๐ ล้านบาท (จัดทำโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ)

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

๑๐.ธนาคารแห่งประเทศไทย(ธปท.)จะเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (FIDF)ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

๑๑. ปีงบประมาณ๒๕๕๘ งบชำระเงินต้นเท่ากับ ๕๕,๗๐๐ ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ ๑๒๗,๕๗๑ ล้านบาท ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ งบชำระเงินต้นเท่ากับ ๖๒,๑๐๐ ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ ๑๖๓,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนปีงบประมาณ๒๕๖๐ -๒๕๖๓ งบชำระเงินต้นคิดเป็นร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่าย และงบชำระดอกเบี้ยคิดจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕.๒๕ (อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง)

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จะมีจำนวน ๖,๑๖๘.๘๐ พันล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๔ ของ GDP และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๕๕.๒ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ หลังจากนั้น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะปรับตัวลดลง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๔

ตารางที่ ๑.๔ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๖,๑๖๘.๘๐	๖,๗๘๕.๖๔	๗,๔๔๙.๐๑	๘,๐๙๒.๑๔	๘,๖๕๕.๖๙	๙,๑๐๔.๒๓
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๙.๔	๕๑.๕	๕๓.๔	๕๔.๗	๕๕.๒	๕๔.๘
GDP ปีงบประมาณ	๑๒,๔๙๕.๗	๑๓,๑๗๒.๒	๑๓,๙๕๖.๑	๑๔,๗๙๓.๕	๑๕,๖๘๘.๑	๑๖,๖๒๑.๙

ที่มา:๑/ หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๒/ GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ ประมาณการโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

บทที่ ๒ ประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค ต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะส่วนใหญ่จะพิจารณาจากแนวโน้มของข้อมูลในอดีตและนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับข้อสมมติฐานของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะภายใต้สถานการณ์ปกติหรือกรณีฐาน (Base Case) ซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด หรือการคาดการณ์อย่างดีที่สุด (Best Guess Estimate) แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อม เช่น ภาวะทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นความเสี่ยงที่ทำให้ฐานะการคลังไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘-๒๕๖๓ 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 จะใช้เป็นตัวแทน (Proxy Variable) ของดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP Deflator) ซึ่งคำนวณจากราคาของสินค้าทุกชนิดที่เป็นองค์ประกอบของ GDP

ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
กรณีฐาน (Base Case)						
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๐	๔.๒	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐
๒. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	๐.๕	๑.๖	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๑.๖๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐	๑.๐๐
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)						
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๐	๔.๒	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	๐.๕	๑.๖	๒.๕	๒.๕	๒.๕	๒.๕
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๑.๖๐	๑.๐๐	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)						
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๐	๔.๒	๓.๕	๓.๕	๓.๕	๓.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	๐.๕	๑.๖	๑.๕	๑.๕	๑.๕	๑.๕
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๑.๖๐	๑.๐๐	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒

หมายเหตุ : ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ตามปีงบประมาณ
ที่มา : ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค

๒.๒.๑ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่ายและดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ ขยายตัวเฉลี่ย ๑.๒๘ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๔.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๔) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๒)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๖.๓๘ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๔๐) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๘.๓๙ (กรณีฐานร้อยละ ๑๗.๘๕) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๔.๔๓ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๔๐) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๙.๙๓ (กรณีฐานร้อยละ ๒๐.๒๓) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๑.๕๔ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๒.๓๘ ต่อ GDP ต่อปี) โดยสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ (กรณีฐานไม่สามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้) ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ และดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๒

ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๒๕.๐	๒,๓๓๐.๐	๒,๕๓๘.๘	๒,๗๖๖.๓	๓,๐๑๔.๒	๓,๒๘๔.๓	๒,๗๐๙.๘
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๒.๒๐	๐.๒๒	๘.๙๖	๘.๙๖	๘.๙๖	๘.๙๖	๖.๓๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๘.๖๑	๑๗.๖๙	๑๘.๐๑	๑๘.๓๔	๑๘.๖๘	๑๙.๐๒	๑๘.๓๙
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๕๗๕.๐	๒,๗๒๐.๐	๒,๘๔๘.๙	๒,๙๘๔.๐	๓,๑๒๕.๓	๓,๒๗๓.๓	๒,๙๒๑.๑
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๑.๙๘	๕.๖๓	๔.๗๔	๔.๗๔	๔.๗๔	๔.๗๔	๔.๔๓
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๐.๖๑	๒๐.๖๕	๒๐.๒๑	๑๙.๗๙	๑๙.๓๗	๑๘.๙๖	๑๙.๙๓
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๒๕๐.๐	-๓๙๐.๐	-๓๑๐.๑	-๒๑๗.๗	-๑๑๑.๑	๑๑.๐	-๒๑๑.๓
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๒.๐๐	-๒.๙๖	-๒.๒๐	-๑.๔๔	-๐.๖๙	๐.๐๖	-๑.๕๔
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวม ดอกเบี้ยจ่าย	-๑๒๒.๔	-๒๒๗.๐	-๑๓๙.๗	-๔๑.๑	๔๕.๐	๑๖๒.๙	-๕๓.๗
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๙๘	-๑.๗๒	-๐.๙๙	-๐.๒๗	๐.๒๘	๐.๙๔	-๐.๔๖
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๖๖.๗	-๑๖๔.๙	-๖๐.๘	๔๔.๐	๑๓๖.๔	๒๖๐.๘	๒๔.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๕๓	-๑.๒๕	-๐.๔๓	๐.๒๙	๐.๘๕	๑.๕๑	๐.๐๗

ที่มา : ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของหนี้สาธารณะภายใต้ข้อสมมติฐานตามตารางที่ ๒.๑ พบว่า กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นสูงสุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๒.๓ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ และค่อย ๆ ปรับตัวลดลง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๓

ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๖,๑๖๘.๘๐	๖,๗๘๕.๖๔	๗,๓๗๖.๕๖	๗,๘๖๔.๔๒	๘,๑๗๘.๑๑	๘,๒๖๙.๒๓
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๙.๔	๕๑.๕	๕๒.๓	๕๒.๑	๕๐.๗	๔๗.๙
GDP ปีงบประมาณ	๑๒,๔๙๕.๗	๑๓,๑๗๒.๒	๑๔,๐๙๔.๓	๑๕,๐๘๐.๙	๑๖,๑๓๖.๕	๑๗,๒๖๖.๑

หมายเหตุ: ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ ประมาณการโดย สศช. (วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๒.๒.๒ กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๖๐ - ๒๕๖๓ ขยายตัว ๐.๘๒ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๔) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๒)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๓.๑๔ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๔๐) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๗.๕๙ (กรณีฐานร้อยละ ๑๗.๘๕) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๔.๓๘ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๔๐) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒๐.๕๓ (กรณีฐานร้อยละ ๒๐.๒๓) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ ๒.๙๔ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๒.๓๘ ต่อ GDP ต่อปี) และไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ภายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ส่วนดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จะไม่สามารถสมดุลได้เช่นเดียวกัน รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๔

ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๓๒๕.๐	๒,๓๓๐.๐	๒,๔๒๕.๕	๒,๕๒๔.๙	๒,๖๒๘.๔	๒,๗๓๖.๒	๒,๔๙๕.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๒.๒๐	๐.๒๒	๔.๑๐	๔.๑๐	๔.๑๐	๔.๑๐	๓.๑๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๘.๖๑	๑๗.๖๙	๑๗.๕๕	๑๗.๓๙	๑๗.๒๔	๑๗.๐๙	๑๗.๕๙
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๕๗๕.๐	๒,๗๒๐.๐	๒,๘๔๖.๗	๒,๙๗๙.๔	๓,๑๑๘.๔	๓,๒๖๔.๐	๒,๙๑๗.๓
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๑.๙๘	๕.๖๓	๔.๖๖	๔.๖๖	๔.๖๗	๔.๖๗	๔.๓๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๐.๖๑	๒๐.๖๕	๒๐.๕๘	๒๐.๕๒	๒๐.๔๕	๒๐.๓๙	๒๐.๕๓
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๒๕๐.๐	-๓๙๐.๐	-๔๒๑.๒	-๔๕๔.๕	-๔๙๐.๐	-๕๒๗.๘	-๔๒๒.๓
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๒.๐๐	-๒.๙๖	-๓.๐๕	-๓.๑๓	-๓.๒๑	-๓.๓๐	-๒.๙๔
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๑๒๒.๔	-๒๒๗.๐	-๒๕๐.๘	-๒๗๗.๙	-๓๓๓.๙	-๓๗๕.๙	-๒๖๔.๗
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๙๘	-๑.๗๒	-๑.๘๑	-๑.๙๑	-๒.๑๙	-๒.๓๕	-๑.๘๓
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๖๖.๗	-๑๖๔.๙	-๑๗๑.๙	-๑๙๒.๘	-๒๔๒.๕	-๒๗๘.๐	-๑๘๖.๑
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๕๓	-๑.๒๕	-๑.๒๔	-๑.๓๓	-๑.๕๙	-๑.๗๔	-๑.๒๘

ที่มา : ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

กรณีสถานการณ์แย่งลง (Pessimistic Case) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ากรณีฐาน โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดเท่ากับร้อยละ ๕๙.๘ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลของการขาดดุลงบประมาณที่ขาดดุลอย่างต่อเนื่องเป็นสำคัญ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๕

ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่งลง (Pessimistic Case)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
หนี้สาธารณะคงค้าง(พันล้านบาท)	๖,๑๖๘.๘๐	๖,๗๘๕.๖๔	๗,๔๙๑.๓๑	๘,๒๒๓.๓๗	๘,๙๒๗.๒๕	๙,๕๗๒.๔๘
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๙.๔	๕๑.๕	๕๔.๒	๕๖.๖	๕๘.๕	๕๙.๘
GDP ปีงบประมาณ	๑๒,๔๙๕.๗	๑๓,๑๗๒.๒	๑๓,๘๓๐.๘	๑๔,๕๒๒.๔	๑๕,๒๔๘.๕	๑๖,๐๑๐.๙

หมายเหตุ: ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และวิเคราะห์ความอ่อนไหว โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ ประมาณการโดย สศช. (วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) และวิเคราะห์ความอ่อนไหว โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ส่วนที่ ๓
การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗

บทที่ ๓ รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วย การประเมินนโยบายงบประมาณ การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลังและหนี้สาธารณะ ดังนี้

๓.๑ นโยบายงบประมาณ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖- ๒๕๕๗ รัฐบาลได้ใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่าขนาดของการจัดทำงบประมาณขาดดุลมีแนวโน้มลดลงสะท้อนให้เห็นถึงการเตรียมการเข้าสู่งบประมาณสมดุลในอนาคตเพื่อรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ (ตารางที่ ๓.๑)

ทิศทางนโยบายงบประมาณในปี ๒๕๕๘ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าขนาดของการจัดทำงบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ เท่ากันที่ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่ยังมีความเปราะบางอยู่ให้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ ๓.๑นโยบายงบประมาณปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

โครงสร้าง งบประมาณ	๒๕๕๖			๒๕๕๗			๒๕๕๘
	วงเงินตาม เอกสาร งบประมาณ	ข้อมูลจริง	ส่วนต่าง	วงเงินตาม เอกสาร งบประมาณ	ข้อมูลจริง	ส่วนต่าง	วงเงินตาม เอกสาร งบประมาณ
วงเงินงบประมาณ รายจ่าย	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๐๒,๔๘๑	๒,๔๘๑	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๔๕๙,๙๙๐	-๖๕,๐๑๐	๒,๕๗๕,๐๐๐
-ปีปัจจุบัน	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๑๗๑,๔๕๙	-๒๒๘,๕๔๑	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๒๔๖,๓๐๖	-๒๗๘,๖๙๔	๒,๕๗๕,๐๐๐
-ปีก่อน		๒๓๑,๐๒๒			๒๑๓,๐๘๔		
รายได้รัฐบาลสุทธิ	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๖๑,๖๐๒	๖๑,๖๐๒	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๐๗๔,๖๕๙	-๒๐๐,๓๔๑	๒,๓๒๕,๐๐๐
รายได้รัฐบาลสุทธิ (หักรายได้รายการ พิเศษ)	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๒๔,๑๐๒	๒๔,๑๐๒	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๐๗๓,๙๑๒	-๒๐๑,๐๘๘	๒,๓๒๕,๐๐๐
ดุลงบประมาณ	(๓๐๐,๐๐๐)	(๒๔๔,๘๗๒)	๕๕,๑๒๘	(๒๕๐,๐๐๐)	(๓๘๙,๙๓๒)	-๑๓๙,๙๓๒	(๒๕๐,๐๐๐)
ดุลงบประมาณ (หักรายได้รายการ พิเศษ)	(๓๐๐,๐๐๐)	(๒๗๘,๒๔๔)	๒๑,๗๕๖	(๒๕๐,๐๐๐)	(๓๘๙,๙๓๒)	-๑๓๙,๙๓๒	(๒๕๐,๐๐๐)

หมายเหตุ: รายได้พิเศษปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ได้แก่

๑) เงินที่ได้จากการประมูลค่าใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๓G งวดที่ ๑ จำนวน ๒๐,๘๔๓ ล้านบาท

๒) เงินชำระหนี้ค่าข้าวจากโครงการขายข้าวรัฐบาลรัสเซีย จำนวน ๑,๑๑๘ ล้านบาท

๓.๒ สถานการณ์ด้านการคลัง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๑๖๑,๖๐๒ ล้านบาท ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๑๗๑,๔๕๙ ล้านบาท คิดเป็นอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๐.๕ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๒๔๔,๘๗๒ ล้านบาท และขาดดุลเงินสด ๒๓๘,๓๖๒ ล้านบาท

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๐๗๔,๖๕๙ ล้านบาท ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก ถึง ๒๐๐,๓๔๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘.๘ ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๒๔๖,๓๐๖ ล้านบาท คิดเป็นอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๘๙.๐ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท ส่งผลให้ฐานะการคลังของรัฐบาลตามระบบกระแสเงินสดขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๓๘๙,๙๗๒ ล้านบาท และขาดดุลเงินสด ๓๕๙,๓๐๖ ล้านบาท

๑) ด้านรายได้

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๒,๑๖๑,๖๐๒ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิตามเอกสารงบประมาณเล็กน้อยประมาณร้อยละ ๒.๙ และสูงกว่ารายได้จัดเก็บสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ร้อยละ ๙.๒ (ตารางที่ ๓.๒) ทั้งนี้ เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายการและรายภาษี พบว่า กรมสรรพากรจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการร้อยละ ๐.๕ สาเหตุสำคัญมาจากภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๗.๔ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในปียังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมเมื่อปลายปี ๒๕๕๔ ส่งผลให้การชำระภาษีจากกำไรสุทธิรอบปีบัญชี (ภ.ง.ด.๕๐) และจากประมาณการกำไรสุทธิครึ่งรอบระยะเวลาบัญชี (ภ.ง.ด.๕๑) จัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ ๑.๗ เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากการนำเข้าจัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมาย สืบเนื่องจากมูลค่านำเข้าที่ชะลอตัวลง ในขณะที่ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากการบริโภคในประเทศยังจัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมาย สะท้อนการบริโภคในประเทศที่ขยายตัวต่อเนื่อง ในขณะที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการร้อยละ ๕.๑ (สูงกว่าปีที่แล้วร้อยละ ๑๔.๐) โดยภาษีที่จัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายที่สำคัญได้แก่ (๑) ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ จัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ ๒๖.๑ สืบเนื่องจากโครงการรถยนต์คันแรกเป็นสำคัญ (๒) ภาษียาสูบ จัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ ๑๓.๒ เนื่องจากการปรับเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตยาสูบเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ และ (๓) ภาษีเบียร์จัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายร้อยละ ๔.๗ จากปริมาณการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้น

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ประมาณการจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๒,๒๗๕,๐๐๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๕.๓ เมื่อเทียบกับรายได้จัดเก็บสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ทั้งนี้ การประมาณการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ที่ขยายตัวจากปี ๒๕๕๖ ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ ๓๐ เหลือร้อยละ ๒๐ ของผลประกอบการรอบปีบัญชี ๒๕๕๖

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๐๗๔,๖๕๙ ล้านบาทต่ำกว่าเป้าหมาย ๒๐๐,๓๔๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๘ (ต่ำกว่าปีที่แล้วร้อยละ ๔.๑) สาเหตุสำคัญมาจากการหดตัวของมูลค่าการนำเข้า ส่งผลให้ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าและอากรขาเข้าจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในช่วงที่

ผ่านมา ทำให้ผลประกอบการของภาคเอกชนไม่ขยายตัวเท่าที่ประมาณการไว้ ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำกว่าเป้าหมาย นอกจากนี้ ภาษีที่จัดเก็บจากฐานการอุปโภคบริโภค โดยเฉพาะ ภาษีสรรพสามิตรถยนต์และภาษีน้ำมันจัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากอุปสงค์รถยนต์ในประเทศหดตัว และการขยายระยะเวลาปรับลดอัตราภาษีน้ำมันดีเซลเพื่อบรรเทาภาระของประชาชน

เมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บรายได้ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ พบว่า ในปี ๒๕๕๖ รัฐบาลมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ใกล้เคียงกับที่ประมาณการตามเอกสารงบประมาณซึ่งเมื่อรวมกับวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่มีปัญหาเรื่องรายรับไม่เพียงพอต่อรายจ่ายตามวงเงินงบประมาณและไม่มีแรงกดดันต่อฐานะเงินคลัง แต่ในปี ๒๕๕๗ การจัดเก็บรายได้รัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายค่อนข้างมาก เนื่องจากได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจทั้งในและนอกประเทศที่ชะลอตัวลง อย่างไรก็ดี เศรษฐกิจไทยที่มีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้นจะเป็นปัจจัยสนับสนุนการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๘

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลหรือมาตรการในการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ มีผลต่อการจัดเก็บภาษีประเภทนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ และอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รวมและและโครงสร้างภาษีของประเทศในที่สุด ดังนั้น นโยบายหรือมาตรการการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีจึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงรายได้ภาษีที่สูญเสียไป นอกจากนี้ ระยะเวลาในการประกาศใช้นโยบาย/มาตรการดังกล่าวควรคำนึงถึงผลกระทบต่อผลการจัดเก็บรายได้ที่จะคลาดเคลื่อนจากประมาณการรายได้ด้วย เนื่องจากโดยปกติแล้วการประมาณรายได้จะกระทำล่วงหน้าเป็นเวลาหนึ่งปีงบประมาณ

ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖				ปีงบประมาณ ๒๕๕๗			
	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	จัดเก็บได้	เปรียบเทียบปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	จัดเก็บได้	เปรียบเทียบปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)
๑. กรมสรรพากร	๑,๗๗๔,๐๐๐	๑,๗๖๔,๗๐๗	(๐.๕)	๙.๑	๑,๘๙๐,๕๕๐	๑,๗๒๙,๘๒๐	(๘.๕)	(๒.๐)
๒. กรมสรรพสามิต	๔๑๒,๐๐๐	๔๓๒,๘๙๗	๕.๑	๑๔.๐	๔๖๓,๗๐๐	๓๘๒,๗๓๐	(๑๗.๕)	(๑๑.๖)
๓. กรมศุลกากร	๑๑๕,๙๐๐	๑๑๓,๓๙๓	(๒.๒)	(๔.๗)	๑๓๑,๘๐๐	๑๑๗,๗๔๐	(๑๐.๗)	๓.๘
๔. รัฐวิสาหกิจ	๑๐๐,๐๐๐	๑๐๑,๔๔๘	๑.๔	(๑๗.๔)	๑๑๖,๐๐๐	๑๓๖,๖๙๑	๑๗.๘	๓๔.๗
๕. หน่วยงานอื่น	๑๐๙,๑๐๐	๑๕๙,๐๑๖	๔๕.๘	๓๖.๓	๑๑๖,๒๕๐	๑๓๕,๙๕๓	๑๖.๙	(๑๔.๕)
๕. รวมทั้งสิ้น	๒,๕๑๑,๐๐๐	๒,๕๗๑,๔๖๑	๒.๔	๙.๒	๒,๗๑๘,๓๐๐	๒,๕๐๒,๙๓๓	(๘.๐)	(๒.๗)

ประเภท รายได้	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖				ปีงบประมาณ ๒๕๕๗			
	ประมาณการ ตามเอกสาร งบประมาณ	จัดเก็บได้	เปรียบเทียบ ปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบ เทียบกับปี ที่แล้ว (ร้อยละ)	ประมาณการ ตามเอกสาร งบประมาณ	จัดเก็บได้	เปรียบเทียบ ปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบ เทียบกับ ปีที่แล้ว (ร้อยละ)
๖. ทักการคืน ภาษีของ กรมสรรพากร ฯลฯ	๒๘๐,๕๐๐	๓๑๕,๘๙๓	๑๒.๖	๘.๘	๓๓๔,๓๐๐	๓๓๑,๒๓๔	(๐.๙)	๔.๙
๗. รวมรายได้ สุทธิก่อน จัดสรร	๒,๑๙๗,๙๐๐	๒,๒๕๕,๕๖๘	๒.๖	๙.๒	๒,๓๘๔,๐๐๐	๒,๑๗๐,๗๐๐	(๘.๙)	(๓.๘)
จัดสรร VAT ให้ออปท. ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนฯ	๙๗,๙๐๐	๙๓,๙๖๗	๔.๐	๐.๐	๑๐๙,๐๐๐	๙๗,๐๔๑	(๑๑.๐)	๓.๓
๘. รวมรายได้ สุทธิ	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๖๑,๖๐๑	๒.๙	๙.๔	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๐๗๔,๖๕๙	(๘.๘)	(๔.๑)

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘

๒) ด้านรายจ่าย

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรวม ๒,๔๐๒,๔๘๑ ล้านบาทสูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีร้อยละ ๐.๑ และสูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว ๑๐๗,๑๕๔ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔.๗ ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๑๗๑,๔๕๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๕ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๑.๑ และรายจ่ายปีก่อน ๒๓๑,๐๒๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๕๗.๓ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำปี (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๕.๑ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ ๖๗.๘ (ตารางที่ ๓.๓)

สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าร้อยละ ๕.๒ โดยประกอบด้วยรายจ่ายประจำปี ๒,๐๑๗,๒๔๔ ล้านบาท (ร้อยละ ๗๙.๙ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน ๔๕๑,๕๑๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๗.๙ ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ๕๒,๘๒๒ ล้านบาท (ร้อยละ ๒ ของวงเงินงบประมาณ)

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๕๙,๙๙๐ ล้านบาท ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีร้อยละ ๒.๖ และสูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๕๗,๕๐๙ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒.๔ ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๒๔๖,๓๐๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘๙.๐ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๓.๔ และรายจ่ายปีก่อน ๒๑๓,๐๘๔ ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๗.๕ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำปี (ไม่รวม

รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังมีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๗.๓ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ ๖๒.๙ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๓

ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๖				๒๕๕๗			
รายการ	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ	ผลการเบิกจ่ายทั้งปี	เปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณ	เปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันปีก่อน (ร้อยละ)	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ	ผลการเบิกจ่ายทั้งปี	เปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณ	เปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันปีก่อน (ร้อยละ)
๑. รายจ่ายรวม	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๐๒,๔๘๑	๐.๑	๔.๗	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๔๕๙,๙๙๐	(๒.๖)	๒.๔
๒. งบประมาณปีปัจจุบัน	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๑๗๑,๔๕๙	(๙.๕)	๑.๑	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๒๔๖,๓๐๖	(๑๑.๐)	๓.๔
๒.๑ รายจ่ายประจำ	๑,๙๙๑,๘๙๙	๑,๘๙๔,๘๘๕	(๔.๙)	๑.๒	๒,๐๑๗,๒๔๔	๑,๙๖๒,๒๕๗	(๒.๗)	๓.๒
๒.๒ รายจ่ายลงทุน	๔๐๘,๑๐๑	๒๗๖,๕๗๔	(๓๒.๒)	๐.๔	๔๕๑,๕๑๐	๒๘๔,๐๔๙	(๓๗.๑)	๒.๗
๓. รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน	-	๒๓๑,๐๒๒	n/a		-	๒๑๓,๐๘๔	n/a	(๗.๕)
รายการช่วยจำ								
ก. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	๔๙,๑๔๙		๐.๐		๕๒,๘๒๒			
ข. รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	-		n/a		๑๓,๔๓๔			
ค. งบกลาง	๓๑๙,๒๐๗		๐.๐		๓๔๕,๔๕๙			
ง. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน	๗๓,๗๐๐		๐.๐		๗๒,๕๐๐			

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓) ฐานะการคลังของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๒,๑๖๓,๔๖๙ ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ และสูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว ๑๘๕,๗๙๙ ล้านบาท (ตารางที่ ๓.๔) ในขณะที่มีรายจ่ายจากเงินงบประมาณทั้งสิ้น ๒,๔๐๒,๔๘๑ ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๑๗๑,๔๕๙ ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน ๒๓๑,๐๒๒ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๒๓๙,๐๑๒ ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ ๘๔๕ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น ๒๓๘,๑๖๗ ล้านบาท ต่ำกว่าเป้าหมายการขาดดุลตามที่กำหนดไว้ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ๒๘๑,๙๔๙ ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ ๖๐๕,๐๕๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๔๓,๗๘๒ ล้านบาท

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๒,๐๗๐,๐๑๘ ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๙๓,๔๕๑ ล้านบาท ในขณะที่มีรายจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น ๒,๔๕๙,๙๙๐ ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๒๔๖,๓๐๖ ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน ๒๑๓,๐๘๔ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๓๘๙,๙๗๒ ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ ๓๐,๖๖๖ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น ๓๕๙,๓๐๖ ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมายการขาดดุลที่กำหนดไว้ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ ๔๙๕,๗๔๖ ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๑๐๙,๓๐๖ ล้านบาท

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ กำหนดไว้เท่ากับ ๒,๕๗๕,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีที่ผ่านมา คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑.๙๘ ในขณะที่ประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เท่ากับ ๒,๓๒๕,๐๐๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๒.๒ เมื่อเทียบกับประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ส่งผลให้วงเงินขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๘ เท่ากับ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเท่ากับวงเงินการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณในปี ๒๕๕๗สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ ๓.๔ฐานการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๖		๒๕๕๗		๒๕๕๘
	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ
๑. รายได้นำส่งคลัง	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๖๓,๔๖๙	๒,๒๗๕,๐๐๐	๒,๐๗๐,๐๑๘	๒,๓๒๕,๐๐๐
๒. รายจ่าย	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๐๒,๔๘๑	๒,๕๒๕,๐๐๐	๒,๔๕๙,๙๙๐	๒,๕๗๕,๐๐๐
- ปีปัจจุบัน		๒,๑๗๑,๔๕๙		๒,๒๔๖,๓๐๖	
- ปีก่อน		๒๓๑,๐๒๒		๒๑๓,๐๘๔	
๓. ดุลเงินงบประมาณ	(๓๐๐,๐๐๐)	(๒๓๙,๐๑๒)	(๒๕๐,๐๐๐)	(๓๘๙,๙๗๒)	(๒๕๐,๐๐๐)
๔. ดุลเงินนอกงบประมาณ		๘๔๕		๓๐,๖๖๖	
๕. ดุลเงินสดก่อนกู้		(๒๓๘,๑๖๗)		(๓๕๙,๓๐๖)	
๖. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		๒๘๑,๙๔๙		๒๕๐,๐๐๐	
๗. ดุลเงินสดหลังกู้		๔๓,๗๘๒		(๑๐๙,๓๐๖)	
๘. เงินคงคลังปลายปี		๖๐๕,๐๕๒		๔๙๕,๗๔๖	

ที่มา:สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณโดยสังเขป

๓.๓ หนี้สาธารณะ

๑) หนี้สาธารณะคงค้าง

ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ ๕,๖๙๐.๘ พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๗.๑๘ ของ GDP ทั้งนี้ เป็นหนี้ของรัฐบาล๓,๙๖๕ พันล้านบาทหนี้รัฐวิสาหกิจที่

ไม่ใช่สถาบันการเงิน ๑,๐๘๗ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน ๖๒๗ พันล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐอีกประมาณ ๑๑.๕ พันล้านบาท โดยหนี้ของรัฐบาลมีสัดส่วนที่สูงที่สุดเท่ากับร้อยละ ๖๙.๗ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๙.๑ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๕

ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: พันล้านบาท

	๓๐ ก.ย. ๕๕	๓๐ ก.ย. ๕๖	๓๐ ก.ย. ๕๗	สัดส่วนต่อ หนี้สาธารณะ คงค้าง(ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับ๓๐ ก.ย. ๕๖(ร้อยละ)
๑. หนี้รัฐบาล	๓,๕๑๕.๐๑	๓,๗๗๔.๘๒	๓,๙๖๕.๔๕	๖๙.๗	๕.๑
- หนี้ในประเทศ	๓,๔๖๒.๓๖	๓,๗๐๔.๙๘	๓,๘๙๐.๒๘	๖๘.๔	๕.๐
- หนี้ต่างประเทศ	๕๒.๖๕	๖๙.๘๔	๗๕.๑๘	๑.๓	๗.๗
๒. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๐๖๔.๒๙	๑,๑๑๒.๙๗	๑,๐๘๗.๓๙	๑๙.๑	-๒.๓
๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๔๙๕.๔๘	๔๔๙.๑๒	๔๒๕.๙๐	๗.๕	-๕.๒
- หนี้ในประเทศ	๓๓๕.๓๗	๓๓๕.๘๕	๓๑๘.๓๙	๕.๖	-๕.๒
- หนี้ต่างประเทศ	๑๖๐.๑๑	๑๑๓.๒๖	๑๐๗.๕๑	๑.๙	-๕.๑
๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๖๘.๘๑	๖๖๓.๘๖	๖๖๑.๕๐	๑๑.๖	-๐.๔
- หนี้ในประเทศ	๔๔๖.๑๑	๔๗๒.๕๗	๔๘๘.๙๑	๘.๖	๓.๕
- หนี้ต่างประเทศ	๑๒๒.๗๐	๑๙๑.๖๙	๑๗๒.๕๙	๓.๐	-๑๐.๐
๓. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	๓๕๒.๒๑	๕๔๑.๙๓	๖๒๖.๕๑	๑๑.๐	๑๕.๖
- หนี้ในประเทศ	๓๔๗.๐๐	๕๓๘.๒๕	๖๒๓.๖๑	๑๑.๐	๑๕.๙
- หนี้ต่างประเทศ	๕.๒๑	๓.๖๘	๒.๙๐	๐.๑	-๒๑.๒
๔. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู	-	๐.๐๐	-	๐.๐	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	-	๐.๐๐	-	๐.๐	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-	๐.๐๐	-	๐.๐	n.a.
๕. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	๕.๗๓	๐.๘๓	๑๑.๔๖	๐.๒	๑,๒๘๐
รวมหนี้ในประเทศ	๔,๕๙๖.๕๗	๕,๐๕๒.๔๙	๕,๓๗๒.๕๗	๙๓.๗	๕.๕
- ร้อยละต่อ GDP	๔๒.๓๑	๔๒.๓๒	๔๔.๒๖		
รวมหนี้ต่างประเทศ	๓๔๐.๖๗	๓๗๗.๐๗	๓๕๘.๒๔	๖.๓	-๕.๒
- ร้อยละต่อ GDP	๓.๑๔	๓.๑๗	๒.๙๒		
รวมหนี้สาธารณะคงค้าง	๔,๙๓๗.๒๔	๕,๔๓๐.๕๖	๕,๖๙๐.๘๑	๑๐๐.๐	๔.๘
- ร้อยละต่อ GDP	๔๕.๔๕	๔๕.๔๙	๔๗.๑๘		
GDP (adjusted)	๑๐,๘๖๓.๖๗	๑๑,๙๓๘.๒๕	๑๒,๒๖๘.๐๐		

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ: GDP (adjusted) เป็น GDPรายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหนี้สาธารณะมีโอกาสนำไปสู่วิกฤติทางการคลังค่อนข้างต่ำ แม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามความต้องการใช้เงินเพื่อการลงทุนตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP) และเมื่อพิจารณาในเชิงพลวัต พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ ๔๕.๔๕ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ ๔๕.๔๙ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ

๒๕๕๖ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๗.๑๘ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๗ บ่งบอกว่าระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๒.๙๒ ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังของหนี้ต่างประเทศที่อาจจะเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลกจึงมีขนาดของผลกระทบอยู่ในวงจำกัด นอกจากนี้ อัตราส่วนหนี้สาธารณะระยะสั้นต่อระยะยาว ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗ อยู่ที่ร้อยละ ๓.๐๒ เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้วที่ร้อยละ ๒.๗๘ ซึ่งยังเป็นอัตราที่ต่ำและยังบริหารจัดการได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายอดคงค้างของหนี้สาธารณะเป็นรายประเภท พบว่าหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกันมีการขยายตัวที่สูงจาก ๓๕๒ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๕๔๒ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๖ หรือขยายตัวร้อยละ ๕๓.๙ และเพิ่มขึ้นเป็น ๖๒๗ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๗ หรือขยายตัวร้อยละ ๑๕.๖ โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการฯ ทั้งสิ้น ๒๒๔.๑๗ พันล้านบาทและมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ (Roll-over) เงินกู้สถาบันการเงินเพื่อใช้ในโครงการฯ อีก ๑๑๔.๒๗ พันล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการฯ ๑๔๓.๒๔ พันล้านบาทและมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ (Roll-over) เงินกู้สถาบันการเงินเพื่อใช้ในโครงการฯ อีก ๑๔๒.๑๒ พันล้านบาท

๒) ภาระหนี้ของรัฐบาล

ภาระหนี้ของรัฐบาลประกอบไปด้วยรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๗๗,๙๔๘ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๔๑ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต่ำกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๑๙.๘๘ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๔๙,๑๕๐ ล้านบาทสูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ร้อยละ ๔.๙ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๒๘,๗๙๘ ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ถึงร้อยละ ๒๖.๕

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๘๕,๘๖๒ ล้านบาทซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๓๖ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๔.๔ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๕๒,๘๒๒ ล้านบาทสูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ร้อยละ ๗.๕ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๓๓,๐๔๐ ล้านบาทสูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ร้อยละ ๓.๓

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๘๓,๒๗๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๑๑ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต่ำกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๑.๔ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๕๕,๗๐๐ ล้านบาท สูงกว่า

ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๕.๔ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๒๗,๕๗๐ ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ร้อยละ ๔.๑ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๓.๕

ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล

รายการ	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖		ปีงบประมาณ ๒๕๕๗		ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	
	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระต้นเงินกู้	๔๙,๑๕๐	๔.๙	๕๒,๘๒๒	๗.๕	๕๕,๗๐๐	๕.๔
รัฐบาล	๒๔,๖๐๔		๓๓,๗๖๑		๓๙,๖๘๑	
รัฐวิสาหกิจ	๒๔,๕๔๖		๑๙,๐๖๑		๑๖,๐๑๙	
ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	๑๒๘,๗๙๘	-๒๖.๕	๑๓๓,๐๔๐	๓.๓	๑๒๗,๕๗๐	-๔.๑
ภาระหนี้โดยรวม	๑๗๗,๙๔๘	-๑๙.๘๘	๑๘๕,๘๖๒	๔.๔	๑๘๓,๒๗๐	-๑.๔
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	๒,๔๐๐,๐๐๐	๐.๘	๒,๕๒๕,๐๐๐	๕.๒	๒,๕๗๕,๐๐๐	๒.๐
สัดส่วนภาระหนี้ต่อ งบประมาณ (ร้อยละ)	๗.๔๑	-๒๐.๖	๗.๓๖	-๐.๗	๗.๑๑	-๓.๔

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขปสำนักงานงบประมาณ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนลดลงจากร้อยละ ๗.๔๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ 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) ประกอบกับการวิเคราะห์ฐานะการคลังระยะปานกลางในบทที่ ๒ ซึ่งคาดว่าดุลการคลัง (ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ย) มีแนวโน้มที่จะสมดุลได้ภายในระยะปานกลาง จึงสามารถสรุปได้ว่าความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะวิกฤติด้านหนี้สาธารณะมีโอกาสน้อยมาก ยกเว้นจะเกิดภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจหรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอย่างไม่คาดคิด (เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติที่มีผลกระทบในวงกว้าง หรือกรณีเกิดวิกฤติเศรษฐกิจโลก เป็นต้น) ซึ่งอาจส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

๓.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาฐานะการคลังที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มไปในทางอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ จำนวนการขาดดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงจะต่ำกว่าวงเงินขาดดุลตามเอกสารงบประมาณเสมอ ทำให้รัฐบาลสามารถลดการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลให้ต่ำกว่าวงเงินที่กำหนดไว้ และไม่เกิดแรงกดดันในการใช้เงินคลัง ดังนั้น ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติทางการคลังอันสืบเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนของประมาณการฐานะการคลังค่อนข้างต่ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงทางด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่า นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีของรัฐบาลอาจเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการใช้นโยบายหรือมาตรการภาษีในระยะยาวอาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนอกเหนือจากกระทรวงการคลัง เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีอำนาจออกกฎหมายให้ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

สำหรับความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย พบว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดการณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะระดับเงินคลังรวมไปถึงความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น มาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ มาตรการบริหารความเสี่ยงที่ได้ดำเนินการแล้ว ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวจากโครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขนาดและความครอบคลุมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศน้อยลง

อย่างไรก็ดี ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลยังรวมถึงความเสี่ยงอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับประกันหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ Public Private Partnerships (PPPs) อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในลักษณะการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่วิสาหกิจที่ร่วมลงทุน การรับประกันรายได้ขั้นต่ำของโครงการ รวมไปถึงการร่วมรับผิดชอบของโครงการในกรณีที่รายได้ของโครงการต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ เป็นต้น

ในส่วนของการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างกว้างขวาง รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าเป็นการขาดดุลแอบแฝง (Hidden Deficit) เป็นความเสียหายที่ยังไม่รับรู้โดยระบบงบประมาณ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่ควบคุมได้ยาก นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีการระดมทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เพื่อรองรับการทำธุรกรรมตามพันธกิจในอนาคตหรือเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีปัญหาทางการเงินอีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะปานกลางค่อนข้างต่ำ เนื่องจากหนี้สาธารณะคงค้างยังอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลค้ำประกันสะท้อนถึงความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรซึ่งมีขนาดใหญ่เกินกว่าสภาพคล่องและเงินกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จะรองรับได้ จึงมีการใช้เงินกู้สำหรับการรับจำนำสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ รัฐบาลรับภาระชดเชยเงินต้นและดอกเบี้ยอันเกิดจากโครงการรับจำนำฯ ทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้โดยรวมของรัฐบาล วงเงินค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ระดับหนี้สาธารณะและความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

- ๑) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย นอกจากนี้ หากการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลอาจจะคลาดเคลื่อนไปจากผลการดำเนินงานจริง ก็ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและวินัยทางการคลัง
- ๒) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี
- ๓) เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ
- ๔) กำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณสมดุล และการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของวงเงินงบประมาณ)
- ๕) ผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐฯ มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลัง

๖) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการเงินการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

๗) จัดทำและเผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการเงินการคลัง เพื่อติดตามและประเมินภาระทางการเงินการคลัง ทั้งที่เป็นภาระโดยตรงและภาระผูกพัน (Contingent Liabilities) จากการค้ำประกันหนี้ให้แก่วิสาหกิจ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินการนโยบายของรัฐบาลโดยวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้เผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการเงินการคลังในเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ถึงปัจจุบัน

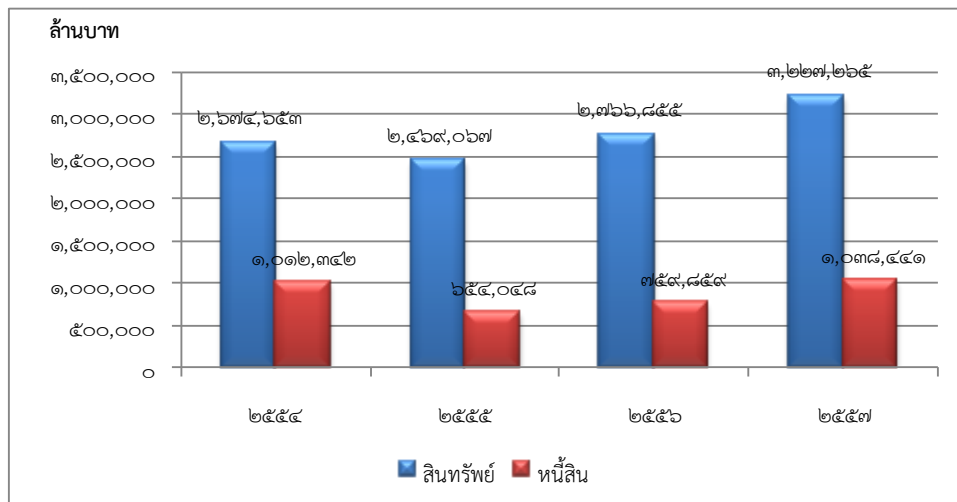
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ

๔.๑ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ เป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณ ตามความจำเป็นทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๕ กองทุน^๗ โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ ๕ ประเภทได้แก่ (๑) กองทุนเพื่อการกุศล ๑๗ กองทุน (๒) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต ๑๗ กองทุน (๓) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ๑๘ กองทุน (๔) กองทุนเพื่อการบริการ ๖ กองทุน และ (๕) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ๕๘ กองทุน

จากการศึกษาข้อมูลงบทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ (กองทุน) ในภาพรวมพบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗ มูลค่าสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมมีมูลค่า ๓,๒๒๗,๒๖๕ และ ๑,๐๓๘,๔๔๑ ล้านบาท ตามลำดับ โดยสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม ๒,๑๘๘,๘๒๔ ล้านบาท เมื่อพิจารณาด้านโครงสร้างเงินทุนแล้วเห็นว่า หนี้สินคิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๒.๑๘ ของสินทรัพย์รวม จะเห็นได้ว่า สินทรัพย์ของกองทุนนอกงบประมาณมีส่วนของเจ้าหนี้ไม่มากนัก ซึ่งกองทุนนอกงบประมาณสามารถนำสินทรัพย์ไปหารายได้และไม่มีปัญหาด้านการชำระหนี้ สะท้อนถึงความเสี่ยงด้านหนี้สินที่อยู่ในระดับไม่สูงมาก(แผนภาพที่ ๔.๑)

แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗

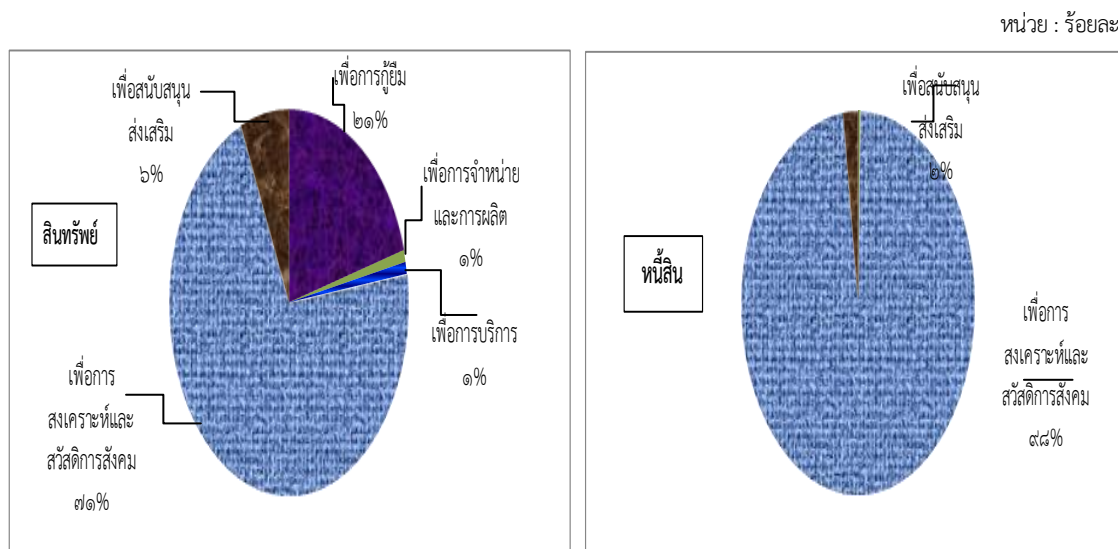


ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของเงินทุนหมุนเวียนกรมบัญชีกลาง

^๗ รายงานภาพรวมข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนและเงินฝากคลัง ไตรมาสที่ ๑ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

การพิจารณาโครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ๕ ประเภท (ตามแผนภาพที่ ๔.๒) พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ สินทรัพย์และหนี้สินส่วนใหญ่เป็นของกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๑ และร้อยละ ๔๘ ของสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแหล่งที่มาของความเสี่ยงทางการคลังมีแนวโน้มที่จะเกิดจากกองทุนประเภทสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นหลัก โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากกองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นกองทุนหลักในประเภทสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงสุด

แผนภาพที่ ๔.๒ โครงสร้างสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์
ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียนกรมบัญชีกลาง

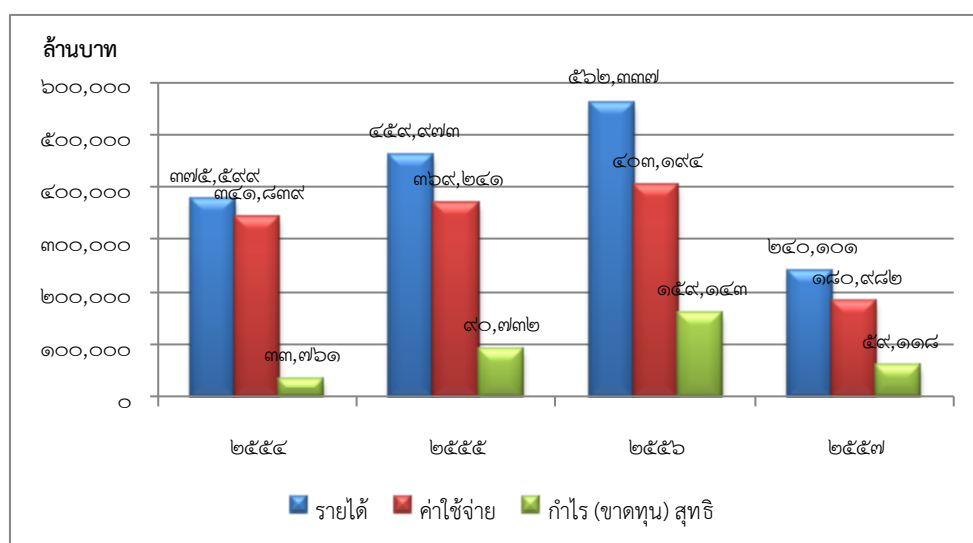
การพิจารณาถึงความเสี่ยงจากหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณพบว่า กองทุนนอกระบบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการดำเนินงาน โดยแหล่งที่มาของหนี้สินเกิดจากประมาณการค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพันในระยะยาว^๑ ซึ่งเป็นหนี้สินหลักของกองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะต้องดูแลและรับผิดชอบ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการผิมนัดชำระหนี้ของกองทุนนอกระบบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม สำหรับความเสี่ยงการคลังที่เกิดจากการผิมนัดชำระหนี้ที่อาจเกิดจากการกู้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในกรณีที่กองทุนอาจประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาล และการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของกองทุน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตตามสภาวะการณ์การผันผวนของราคาน้ำมัน

การพิจารณารายได้ค่าใช้จ่าย และกำไร (ขาดทุน) ของกองทุนนอกระบบประมาณในภาพรวม (ตามแผนภาพที่ ๔.๓) พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ มีรายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไร (ขาดทุน) เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนนอกระบบประมาณทั้งหมดมีรายได้รวม

^๑ ประมาณการค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระผูกพันในระยะยาวเป็นเงินที่สำรองไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกกองทุน

เท่ากับ ๒๔๐,๑๐๑ ล้านบาท และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๑๘๐,๙๘๒ ล้านบาทส่งผลให้มีกำไรสุทธิ จำนวน ๕๙,๑๑๘ ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่ารายได้ที่ลดลงจากปี ๒๕๕๖ กว่าร้อยละ ๕๐ โดยสาเหตุที่ลดลง เนื่องจากการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนประเภทเพื่อการกู้ยืมน้อยลง ได้แก่ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลง (ปี ๒๕๕๖ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน ๖๙,๑๔๘ ล้านบาท ส่วนปี ๒๕๕๗ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน ๑,๔๘๗ ล้านบาท ลดลงในอัตรากว่าร้อยละ ๙๐) เนื่องจากการจัดสรรเงินให้แก่หมู่บ้านในกองทุนตามนโยบายเรียบร้อยแล้ว การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จึงเป็นเพียงค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนเท่านั้น

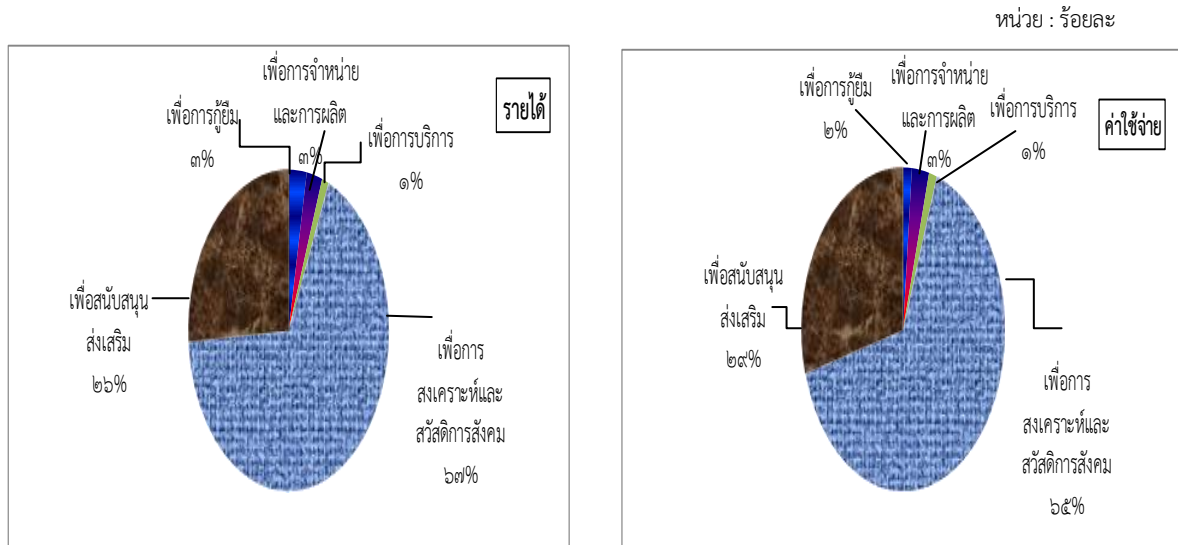
แผนภาพที่ ๔.๓ รายได้ค่าใช้จ่าย และกำไร(ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ -๒๕๕๗



ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียนกรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไร (ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณ ในภาพรวมตามประเภททุนทั้ง ๕ ประเภท (ตามแผนภาพที่ ๔.๔) พบว่ากองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายสูงที่สุด โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๗ และ ๖๕ ของรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมประสบภาวะขาดทุน ย่อมส่งผลให้กองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมประสบภาวะขาดทุนเช่นกัน ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล

**แผนภาพที่ ๔.๔ โครงสร้างรายได้ค่าใช้จ่ายและกำไร(ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณ
จำแนกตามวัตถุประสงค์ปีงบประมาณ ๒๕๕๗**



ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียนกรมบัญชีกลาง

๔.๒ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เห็นชอบให้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุนนอกงบประมาณ โดยให้ยุติการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ (๑) กองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (รอบที่ ๒) วงเงิน ๕,๗๐๐ ล้านบาท (๒) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ในวงเงิน ๑,๒๒๕.๘.๒๙ ล้านบาท และ (๓) กองทุนช่วยเหลือผู้ประกอบการในหมู่บ้านและชุมชน ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ในวงเงิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท รวมเงินทั้งสิ้น ๙,๙๒๕.๘๙ ล้านบาท ทั้งนี้ ให้นำเงินงบประมาณจากกองทุน (๑) และ (๓) รวมจำนวนทั้งสิ้น ๘,๗๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งสำนักงบประมาณได้ดำเนินการโอนให้แก่ กยศ. แล้ว เป็นการเพิ่มเติมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗

๔.๓ การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ : กรณีศึกษากองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ข้อมูลสถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณได้อย่างชัดเจนเนื่องจากผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะอ่อนแอได้ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงทางการเงินจึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นรายแห่ง โดยเฉพาะกองทุนที่มีความเสี่ยงและอาจจะประสบปัญหาทางการเงินได้ในอนาคตได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน ๓ แห่งนี้ ประสบปัญหา

สภาพคล่องทางการเงินจะก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ และให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง ๓ กองทุนในที่สุด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของทั้ง ๓ กองทุนจะพิจารณาจากสินทรัพย์รวม หนี้สินรวม รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรสุทธิ

๔.๓.๑ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๗ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสินทรัพย์รวม มากกว่าหนี้สินรวม ทั้งนี้ มีแนวโน้มกำไรสุทธิที่ไม่แน่นอน ขณะที่กองทุนมีรายได้จากงบประมาณรายจ่ายที่ รัฐบาลจัดสรรให้ผ่านเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ พบว่า กองทุนมีสินทรัพย์รวม ๗,๘๓๐ ล้านบาท (ลดลงจากปีก่อนอัตราร้อยละ ๑.๔๖) และหนี้สินรวม ๖,๐๙๘ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๓๑.๘๘) ซึ่งจำนวนสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สิน รวมทั้งสิ้น ๑,๗๓๒ ล้านบาท โดยในส่วนผลการดำเนินงานพบว่า กองทุนมีกำไรสุทธิเท่ากับ ๔๙๐ ล้านบาท (ลดลง จากปีก่อนร้อยละ ๑๙.๓๑) (ตารางที่ ๔.๑)

ตารางที่ ๔.๑ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔- ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
สินทรัพย์รวม	๘,๓๒๓	๗,๐๖๒	๗,๙๔๖	๗,๘๓๐
หนี้สินรวม	๖,๐๑๓	๔,๔๔๙	๔,๖๒๔	๖,๐๙๘
รายได้	๑๐๑,๘๙๑	๑๐๘,๓๒๗	๑๐๙,๒๖๗	๑๑๕,๖๖๖
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๑๐๑,๐๕๗	๑๐๗,๘๑๔	๑๐๘,๗๔๔	๑๑๕,๑๗๗
ค่าใช้จ่าย	๑๐๐,๖๖๕	๑๐๗,๙๐๒	๑๐๘,๖๖๐	๑๑๕,๑๗๖
กำไรสุทธิ	๑,๒๒๖	๔๒๕	๖๐๖	๔๙๐

หมายเหตุ: ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเบื้องต้น จำนวน ๑๑๕,๑๗๗ ล้านบาท
ที่มา : ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๗ โดยกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กองทุนจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ ถึงปี ๒๕๕๗ แต่ค่าใช้จ่ายของกองทุนก็เพิ่มขึ้นต่อเนื่องเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่า กองทุนยังคงต้องพึ่งพางบประมาณของรัฐบาล โดยคิดเป็นร้อยละ ๙๙ ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่ค่าใช้จ่ายของ กองทุนจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้สูงอายุและมีแนวโน้มความต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้น ซึ่งในอนาคต ตามโครงสร้างประชากรที่กำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้นอีก ดังนั้น ในระยะยาวรัฐบาลต้องรับภาระโดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางด้านการคลัง

๔.๓.๒ กองทุนประกันสังคม

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๗ กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม รวมทั้งมีแนวโน้มกำไรสุทธิที่ไม่แน่นอน รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบ (นายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล) ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม ๑,๔๗๐,๗๐๘ และ ๙๘๓,๕๘๗ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๒.๑๒ และ ๒๙.๘๘ จากปีก่อน) ตามลำดับ โดยสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม ๔๘๗,๑๒๑ ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่า กองทุนมีกำไรสุทธิโดยประมาณเท่ากับ ๒๑,๕๐๒ ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปี ๒๕๕๖ จำนวน ๑๓,๖๑๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๘ เนื่องจากรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลลดลง (ตามตารางที่ ๔.๒)

ตารางที่ ๔.๒สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ ๒๕๕๔- ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

กองทุนประกันสังคม				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
สินทรัพย์รวม	๘๙๗,๘๑๙	๑,๐๑๘,๖๑๙	๑,๑๔๕,๓๗๕	๑,๔๗๐,๗๐๘
หนี้สินรวม	๕๑๔,๖๒๐	๕๙๗,๙๒๔	๖๘๙,๗๒๓	๙๘๓,๕๘๗
รายได้	๑๕๙,๒๒๕	๑๕๑,๑๑๓	๑๘๑,๕๕๙	๑๕๓,๔๒๓
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๒๓,๖๕๕	๑๑,๑๖๕	๓๐,๙๒๐	๒๔,๘๘๘
ค่าใช้จ่าย	๑๓๐,๓๕๖	๑๓๘,๗๕๘	๑๔๖,๔๔๗	๑๓๑,๙๒๑
กำไรสุทธิ	๒๘,๘๖๙	๑๒,๓๕๔	๓๕,๑๑๒	๒๑,๕๐๒

หมายเหตุ: เนื่องจากรอบระยะเวลาบัญชีของกองทุนประกันสังคมเป็น “ปีปฏิทิน” ประมาณการ ณ ไตรมาสที่ ๔ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเบื้องต้น จำนวน ๒๔,๘๘๘ ล้านบาท โดยมีรายได้และค่าใช้จ่ายโดยประมาณ จำนวน ๑๕๓,๔๒๓ ล้านบาท และ ๑๓๑,๙๒๑ ล้านบาท ตามลำดับ

ที่มา : ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคม ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔- ๒๕๕๗ โดยกรมบัญชีกลาง

นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมได้เริ่มจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนที่เข้าเงื่อนไขในกรณีชราภาพของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ โดยได้จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนแล้ว จำนวน ๑,๗๐๖ ราย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๔๑ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม กองทุนจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากการที่โครงสร้างประชากรที่กำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ดังนั้น รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและค่าประโยชน์ทดแทน ในขณะที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบ(นายจ้างผู้ประกันตนและเงินสมทบจากรัฐบาล) ดังนั้น รายจ่ายของกองทุนจะยิ่งสูงขึ้นตามโครงสร้างประชากร เนื่องจากผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทำให้ความต้องการเงินกรณีชราภาพ และทางด้านบริการสุขภาพยิ่งเพิ่มขึ้น ซึ่งในระยะยาวจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงภาระทางการคลังจึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

๔.๓.๓ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กู้ยืมแก่นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญ และสายวิชาชีพ

จนถึงระดับปริญญาตรี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา โดยกองทุนได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปี ๒๕๓๙ เป็นปีแรก จำนวนทั้งสิ้น ๓,๐๐๐ ล้านบาท

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๗ กยศ. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม เนื่องจากสินทรัพย์ของกองทุนจะรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยมีกำไรสุทธิที่ใกล้เคียงกันจำนวนมากกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ดอกเบี้ยรับทั้งสิ้น ๒ ประเภท ได้แก่ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม จำนวน ๔๒๐,๑๖๖ และ ๗๕๓ ล้านบาท (เพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ ๖.๕๙ และร้อยละ ๐.๑๓ จากปีก่อน) ตามลำดับ โดยสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมกว่า ๔๑๙,๔๑๓ ล้านบาท ซึ่งสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นได้แก่ ลูกหนี้เงินให้กู้ยืม ในส่วนของผลการดำเนินงาน พบว่า กยศ. มีกำไรสุทธิโดยประมาณเท่ากับ ๒,๔๒๘ ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับกำไรสุทธิในปี ๒๕๕๖ (เพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ ๒.๗๒) (ตามตารางที่ ๔.๓)

**ตารางที่ ๔.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗**

หน่วย : ล้านบาท

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา				
ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
สินทรัพย์รวม	๓๖๖,๔๖๕	๓๗๘,๔๐๗	๓๙๒,๔๘๐	๔๒๐,๑๖๖
หนี้สินรวม	๙๑๒	๑,๐๔๒	๗๕๒	๗๕๓
ทุน	๓๖๕,๑๒๒	๓๗๖,๔๕๔	๓๙๑,๗๒๘	๒๖๓,๒๑๙
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๑๘,๐๐๐	๙,๕๐๐	๑๒,๐๐๐	๒๕,๕๐๐*
รายได้	๓,๐๑๕	๓,๐๖๒	๒,๙๐๑	๓,๑๗๗
ค่าใช้จ่าย	๗๕๐	๘๘๑	๕๓๘	๗๔๘
กำไรสุทธิ	๒,๓๑๒	๒,๑๘๑	๒,๓๖๓	๒,๔๒๘

ที่มา : ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกยศ. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ โดยกรมบัญชีกลาง

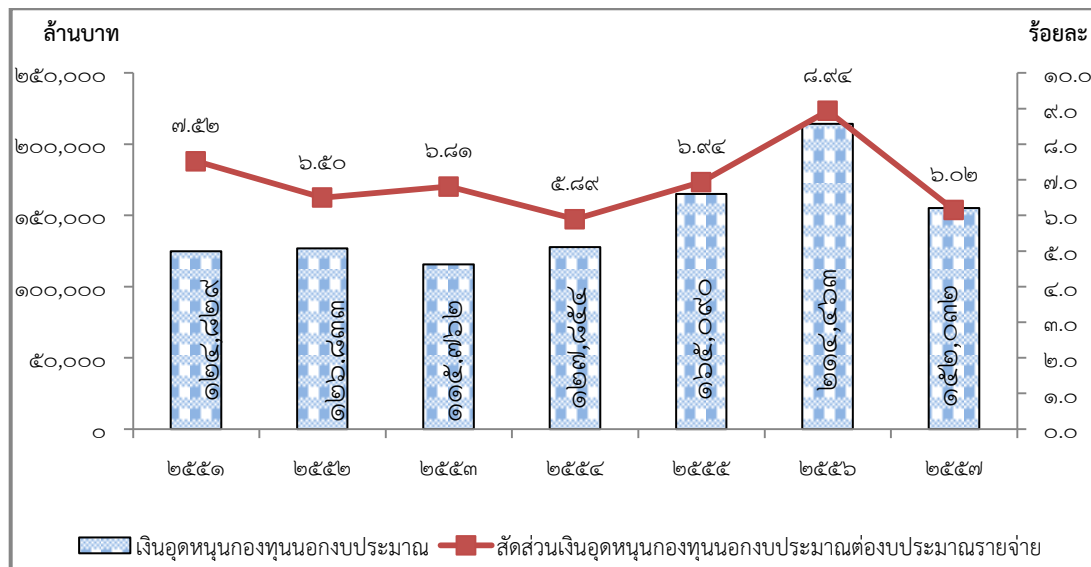
* ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กยศ. ได้รับโอนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มเติม จำนวน ๘,๗๐๐ ล้านบาท (จากเดิมที่ได้รับจัดสรร ๑๖,๘๐๐ ล้านบาท) ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกยศ. ยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นในแต่ละปี เพื่อสนับสนุนให้เยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสได้รับการศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ซึ่งจะช่วยลดปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา และจะเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ การสนับสนุนให้เยาวชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ซึ่งกองทุนมีเป้าหมายในการขยายจำนวนผู้กู้เงินเพิ่มขึ้นในแต่ละปี จะมีผลทำให้กยศ. ต้องมีเงินทุนในการให้กู้ยืมอย่างเพียงพอและหากกระบวนการในการเรียกเก็บหนี้จากผู้กู้ยืมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องอย่างไม่สิ้นสุด สะท้อนถึงภาระและความเสี่ยงทางด้านการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นด้วย

๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนตั้งตัวได้ เป็นต้น และการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

แผนภาพที่ ๔.๕ สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๗

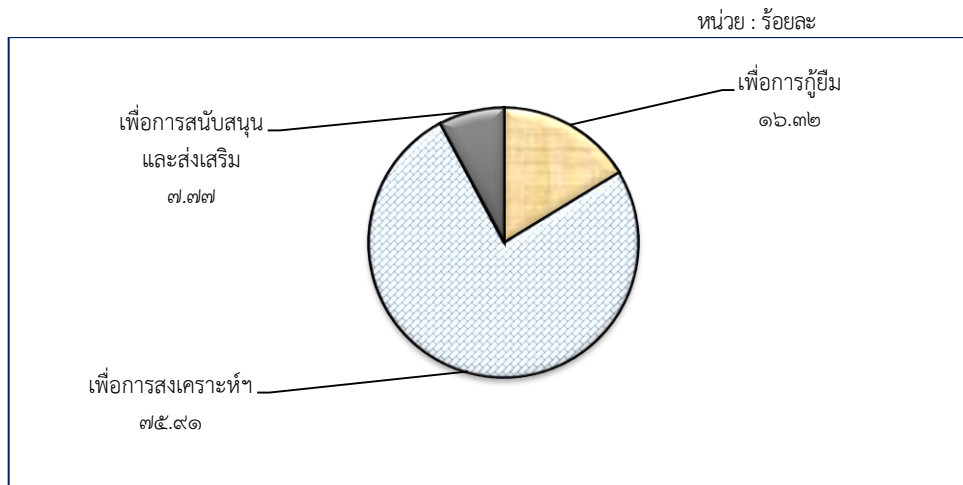


ที่มา: งบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗

หมายเหตุ: เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณไม่รวมเงินอุดหนุนแก่กองทุนประกันสังคม

จากแผนภาพที่ ๔.๕ พบว่า ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๖ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก ๑๒๔,๘๒๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๗.๕๒ ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็น ๒๑๔,๔๖๓ ล้านบาท หรือร้อยละ ๘.๙๔ ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ ๖.๐๒ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้านฯ) ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ครบถ้วนแล้ว จึงมีผลให้สัดส่วนเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ลดลง เป็นเพียงการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านฯ เท่านั้น

แผนภาพที่ ๔.๖ โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กองทุนนอกงบประมาณประจำปี
งบประมาณ ๒๕๕๗ จำแนกตามประเภทของกองทุน



หมายเหตุ: กองทุนเพื่อจำหน่ายและการผลิตและกองทุนเพื่อการบริการไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗
ที่มา : หนังสืองบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗

การพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแก่กองทุนนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำแนกตามประเภทของกองทุน (แผนภาพที่ ๔.๖) จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗๕.๙๑ ของเงินอุดหนุนกองทุนทั้งหมดโดยมีกองทุนนอกงบประมาณ ๒ แห่งที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุดคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกองทุนประกันสังคม เนื่องจากรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่กองทุนทั้ง ๒ แห่งให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีแหล่งรายได้ทั้งหมดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ส่วนกองทุนประกันสังคมมีรายได้หลักจากเงินสมทบ(เงินสมทบ ๓ ฝ่าย ประกอบด้วยนายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล) และดอกเบี่ยรับจากการลงทุน

ในระยะยาวกองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายที่ขยายตัวสูงขึ้นและไม่สามารถควบคุมได้ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์ในไม่ช้า หากรายได้ของทั้งสองกองทุนไม่สามารถเติบโตได้ทันการขยายตัวของรายจ่ายดังกล่าว กองทุนทั้งสองแห่งอาจประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ดังนั้น การดำเนินงานของกองทุนเหล่านี้ จึงสร้างภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนจำนวนมากอีกทั้งยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถตัดลดได้เนื่องจากเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

๔.๕ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป เช่น วัตถุประสงค์ในด้าน การสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต มีหลักประกันและ

ความคุ้มครองที่ดีขึ้น หรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกองทุนนอกงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังกับรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนต่างๆให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนอีกด้วย

ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในส่วนนี้จะจำแนกออกเป็น ๓ กรณี ได้แก่ ๑) ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ๒) ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคม ๓) ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาโดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

๔.๕.๑ ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนนอกงบประมาณที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญประกอบด้วย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและกองทุนตั้งตัวได้

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ รัฐบาลได้ขยายขอบเขตและขนาดของเงินกองทุนเพื่อนำไปพัฒนาอาชีพ สร้างงาน และสร้างรายได้ให้กับสมาชิก ซึ่งการเพิ่มทุนให้แก่กองทุนระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๖ พิจารณาจากความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกองทุนและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก โดยระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ มีกองทุนที่ได้รับอนุมัติเพิ่มทุนจำนวน ๒๑,๖๑๔ กองทุน รวมทั้ง ๒ ปี เป็นเงินจำนวน ๑๐๖,๕๒๒.๕ ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน จำนวน ๖,๐๐๗.๕ ล้านบาท และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ ๒๕๕๗ พบว่า กองทุนมีเงินทุนเพิ่มขึ้นเป็น ๑๘๓,๙๙๗ ล้านบาท

นอกจากนี้ ยังมีกองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ที่สำคัญได้แก่ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและกองทุนตั้งตัวได้ โดยทั้ง ๒ กองทุนนี้ทำหน้าที่ในการปล่อยกู้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุนเอง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างสวัสดิการให้แก่สตรี ซึ่งกองทุนดังกล่าวถือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการเดินทางพัฒนาบทบาทสตรีให้มีศักยภาพ และรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๕- ๒๕๕๗ จำนวน ๑๐,๒๑๑ ล้านบาท

ในส่วนของ**กองทุนตั้งตัวได้** มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับนิสิตนักศึกษา และบุคคลที่จบการศึกษาไปแล้ว (ไม่เกิน ๕ ปี) ที่ต้องการเงินทุนไปประกอบอาชีพซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนดังกล่าวในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ จำนวน ๕,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ ผลการ

ดำเนินงานของกองทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ พบว่า สินทรัพย์รวมมีจำนวน ๔,๙๗๔ ล้านบาท หนี้สินรวมมีจำนวน ๐.๖๕ ล้านบาท โดยรายได้จำนวน ๒ล้านบาท และค่าใช้จ่ายจำนวน ๓.๕ ล้านบาท ส่งผลให้มีผลขาดทุนสุทธิในปี ๒๕๕๗ จำนวนทั้งสิ้น ๑.๕ ล้านบาท

กล่าวโดยสรุปในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนทั้ง ๓ แห่งจำนวน ๔๐,๒๗๒.๖๐ และ ๗๙,๓๒๙.๙๐ ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณลดลงเหลือ ๘,๔๓๘.๖๐ ล้านบาทเนื่องจากกองทุนตั้งตัวได้ได้รับการจัดสรรเงินทุนครบถ้วนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รวมถึงการจัดสรรเงินทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีจำนวนลดลง เนื่องจากได้จัดสรรให้แก่หมู่บ้านเกือบครบตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว (หมู่บ้านละ ๓ ล้านบาท) (ตารางที่ ๔.๓)

**ตารางที่ ๔.๔ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ
ที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลปีงบประมาณ ๒๕๕๕- ๒๕๕๗**

หน่วย : ล้านบาท

กองทุน	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
๑. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	๓๘,๕๕๒.๖๐	๖๗,๙๖๙.๙๐	๖,๓๐๗.๕๐
๒. กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี	๑,๗๒๐.๐๐	๖,๓๖๐.๐๐	๒,๑๓๑.๑๐
๓. กองทุนตั้งตัวได้	-	๕,๐๐๐.๐๐	-
รวม	๔๐,๒๗๒.๖๐	๗๙,๓๒๙.๙๐	๘,๔๓๘.๖๐

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๕๗

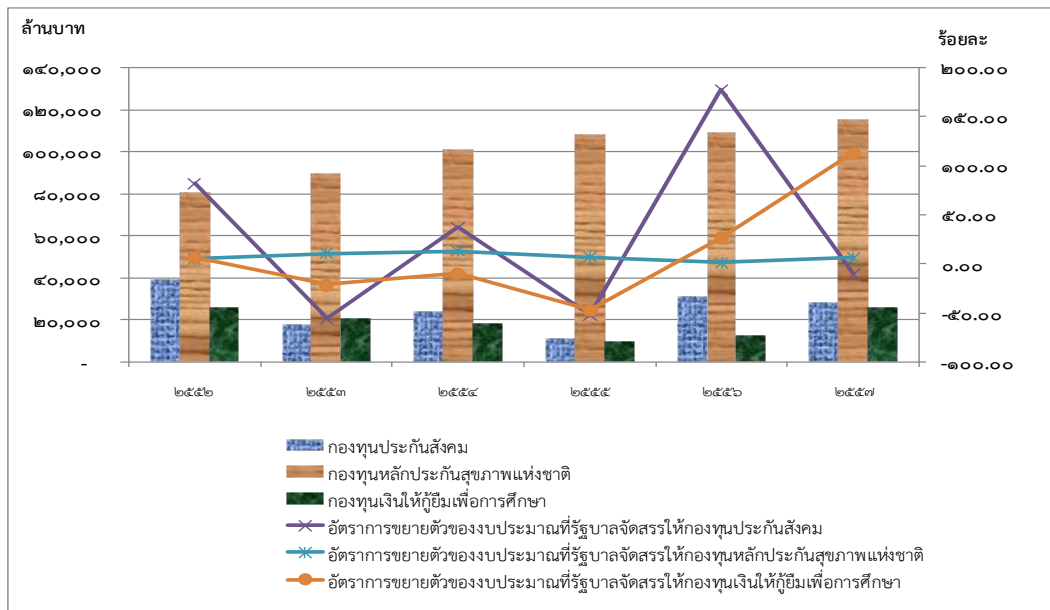
อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การจัดสรรเงินอุดหนุนรัฐบาลให้แก่กองทุนทั้ง ๓ แห่งจะลดลงในปี ๒๕๕๗ หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายขนาดของกองทุนเหล่านี้ในอนาคตหรือมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังเพิ่มขึ้น จะทำให้ภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากกองทุนนอกงบประมาณโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เองจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่านั้น

๔.๕.๒ ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

กองทุนประกันสังคมกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นกองทุนนอกงบประมาณประเภทสวัสดิการทางสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาบริการที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ สวัสดิการหลังเกษียณอายุเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและหลักประกันสุขภาพในระยะยาวที่ดีขึ้น รวมถึงการส่งเสริมให้เยาวชนที่ดีมีโอกาสสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง เป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และสร้างอนาคตที่ดีแก่เยาวชนทั้งนี้ กองทุนประกันสังคมจะได้รับเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาล (ร้อยละ ๒.๗๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะได้รับเงินอุดหนุนการดำเนินงานทั้งหมดจากรัฐบาลตามที่

กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาเงินอุดหนุนจากค่าใช้จ่ายประชากรต่อหัว^๙ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักเพื่อนำมาใช้ในการให้กู้ยืม โดยพิจารณาจากเป้าหมายในการปล่อยกู้ในแต่ละปีงบประมาณ

แผนภาพที่ ๔.๗งบประมาณรายจ่ายที่กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗

จากการพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนนอกงบประมาณประเภทสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗ พบว่า กองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีทิศทางไม่แน่นอน เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา บางปีรัฐบาลค้างจ่ายเงินสมทบในส่วนของรัฐบาลเช่นปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ทำให้เงินอุดหนุนลดลง ขณะที่ในปีถัดมา รัฐบาลได้ชำระเงินอุดหนุนที่ค้างจ่ายทำให้เงินอุดหนุนมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ในขณะเดียวกัน กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (แผนภาพที่ ๔.๗)

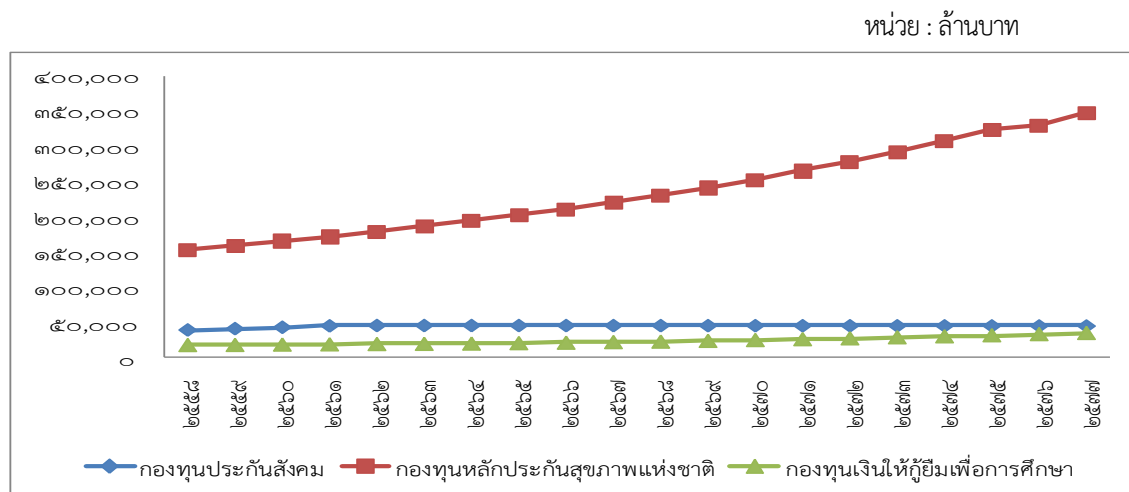
นอกจากนี้ หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่กำลังดำเนินอยู่จะทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีก ๑ ทศวรรษข้างหน้า โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดจะสูงกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้นก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล กล่าวคือ สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลง ทำให้ผลิตภาพของประเทศลดลงและรัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้น้อยลง ขณะเดียวกันแนวโน้มรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการรักษายาพยาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณของรัฐบาลได้ขยายตัวขึ้นตาม

^๙ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของประชากร ประกอบด้วย ๓ ส่วนคือ (๑) งบบุคลากรต่อหัว (๒) งบบริการทางการแพทย์ต่อหัว (งบเหมาจ่ายรายหัวที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับจริง) และ (๓) งบบริการสุขภาพเฉพาะโรคต่อหัว

โครงสร้างอายุประชากรที่เปลี่ยนไปซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม

สำหรับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่า ได้รับการจัดสรรงบประมาณลดลงมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ถึงปี ๒๕๕๕ แต่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๕๖ และ ปี ๒๕๕๗ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล เช่น ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับเงินจัดสรรเพิ่มเติมเนื่องจาก คสช. ให้งดอุดหนุนอื่นที่ไม่จำเป็น และโอนเงินงบประมาณมายังกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (จากเดิมได้รับจัดสรร ๑๖,๘๐๐ ล้านบาท และได้รับเพิ่มเติม ๘,๗๐๐ ล้านบาท) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การเข้าถึงการศึกษาของนักเรียน นักศึกษา เพื่อสร้างบุคลากรให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต นอกจาก กยศ. แล้ว รัฐบาลยังให้การสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและอนุปริญญา ซึ่งนักศึกษาสามารถกู้ยืมจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) โดย กรอ. ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลในทิศทางที่ไม่แน่นอน ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน ๔,๘๐๐ และ ๘๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ

แผนภาพที่ ๔.๘ ประเมินการภาระทางการคลังของรัฐบาลกองทุนประกันสังคมกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๗



ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ปี ๒๕๕๕)

จากการศึกษาของ สศค. พบว่าประมาณการภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม (แผนภาพที่ ๔.๘) ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘-๒๕๖๗ ในส่วนของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยสูงอายุในขณะที่ภาระเงินสมทบของรัฐบาลให้แก่กองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงาน เนื่องจากค่าใช้จ่ายของกองทุนประกันสังคมจะเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างประชากรสูงอายุ แต่ไม่สะท้อนให้เห็นในงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในทันที หากเงินสะสมของกองทุนลดลง และไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อใด และรัฐบาลจึงจะมีภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

สำหรับภาระทางการคลังของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พบว่า ถึงแม้จำนวนประชากรวัยเรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายจะมีแนวโน้มที่ลดลง เนื่องจากปัจจุบันการมีบุตรต่อจำนวนครอบครัวลดลงซึ่งเป็นผลมาจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น และประชากรส่วนใหญ่มีการคุมกำเนิด อย่างไรก็ตาม แนวโน้มภาระทางการคลังก็ยังเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเงินให้กู้ยืมต่อหัวจะสูงขึ้นตามค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการประมาณการภาระการคลังต้องคำนึงถึงอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปี ส่งผลให้ประมาณการภาระการคลังของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปี ๒๕๕๘ – ๒๕๗๗ มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

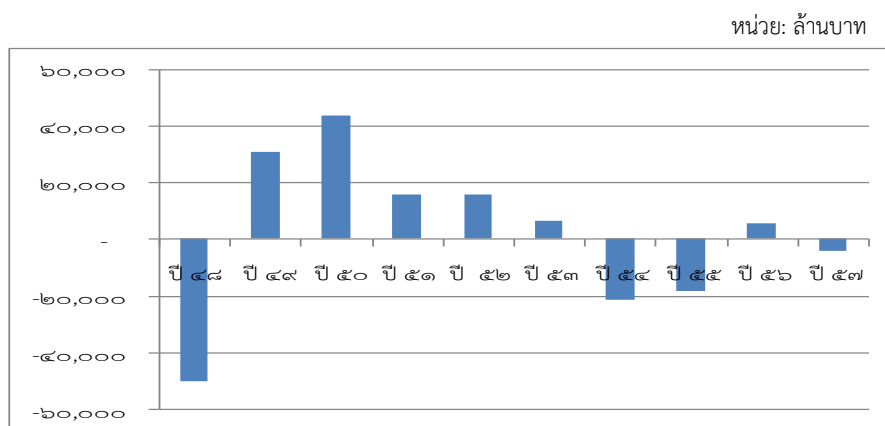
กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๓ แห่งนี้จะเพิ่มขึ้นในระยะยาว โดยรัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธภาระตามกฎหมายเหล่านี้ได้ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสมต่อไป

๔.๕.๓ ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กองทุนน้ำมันฯ) อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เป็นกองทุนนอกงบประมาณที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบการต่างๆ ด้วยการพยุงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บเงินจากผู้ค้าน้ำมันที่เกี่ยวข้องส่งเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพื่อรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยค่าใช้จ่ายของกองทุนน้ำมันฯ ส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเงินอุดหนุนราคาน้ำมันประเภทต่างๆ

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา พบว่า เมื่อใดก็ตามที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวน เช่น ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น และมีผลกระทบต่อราคาขายปลีกน้ำมันภายในประเทศ รัฐบาลจะใช้กองทุนน้ำมันฯ แทรกแซงกลไกราคาตลาดพลังงาน ซึ่งเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ โดยจะส่งผลให้กองทุนน้ำมันฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและสูงกว่ารายได้ จนมีผลทำให้เงินกองทุนอยู่ในสถานะขาดทุนหรือติดลบอย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวลดลง รัฐบาลไม่จำเป็นต้องแทรกแซงกลไกราคาน้ำมัน และมีรายได้จากเงินที่เก็บเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ กลับมามีผลกำไร (แผนภาพที่ ๔.๙)

แผนภาพที่ ๔.๙ กำไร(ขาดทุน)จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
ปีงบประมาณ ๒๕๔๘- ๒๕๕๗



ที่มา : ข้อมูลจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน วันที่ ๒๘กันยายน ๒๕๕๗

ดังนั้น ภาระทางการคลังของรัฐบาลจะเกิดขึ้น ในกรณีที่กองทุนน้ำมันฯ เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องจากการที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินกองทุนน้ำมันฯ ในการตรึงราคาขายปลีกน้ำมันในประเทศ ในกรณีที่ราคาน้ำมันโลกมีการปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนน้ำมันฯ โดยการดำเนินการช่วยเหลือกองทุนน้ำมันของรัฐบาลที่ผ่านมา พบว่า ในปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงานกู้เงินเพื่อนำมาเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนน้ำมันฯ และในปี ๒๕๕๕ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ได้มีมติเห็นชอบให้กองทุนน้ำมันฯ สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือออกตราสารหนี้ เพื่อเสริมสภาพคล่องได้ ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวนับเป็นหนี้สาธารณะ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังอย่างใดก็ตาม หนี้สาธารณะที่เกิดจากการค้าประกันหนี้เงินกู้ให้กับสถาบันบริหารกองทุนพลังงานในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง และกองทุนน้ำมันฯ สามารถชำระคืนหนี้ได้ทั้งหมดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ปัจจุบันกองทุนน้ำมันฯ ยังไม่มีการก่อหนี้เพิ่มแต่อย่างใด

ในปี ๒๕๕๗ ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ ขาดทุน ๔,๑๙๖ ล้านบาท ลดลงจากปี ๒๕๕๖ ซึ่งขาดทุนจำนวน ๕,๔๔๔ ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๒๓ โดยการขาดทุนของกองทุนน้ำมันฯ เกิดจากค่าใช้จ่ายค้ำจายในส่วนเงินชดเชยราคาก๊าซ LPG ที่นำเข้าจากต่างประเทศ และเงินชดเชยราคาก๊าซ LPG ที่ผลิตโดยโรงกลั่นน้ำมันในประเทศ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คณะกรรมการกำกับพลังงานแห่งชาติจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารราคาตลาดของน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซหุงต้ม และพิจารณาแทรกแซงกลไกราคาตลาด และในปี ๒๕๕๗ ไม่มีการขอให้รัฐบาลดำเนินการในการเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนน้ำมันฯ แต่หากสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดการผันผวนที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ อาจส่งผลต่อกองทุนน้ำมันฯ ที่อาจจะขาดสภาพคล่องในการเข้าแทรกแซงราคาตลาดได้ ซึ่งท้ายสุดปัญหาดังกล่าวจะตกเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขการขาดสภาพคล่องในรูปแบบต่าง ๆ เช่นที่ผ่านมา ดังนั้น รัฐบาลยังคงมีความเสี่ยงในการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดน้ำมันฯ โดยจำเป็นต้องมีการติดตามฐานะการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ ต่อไป

๔.๖ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณ

ตารางที่ ๔.๕ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลง	-รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปีโดยปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั้งสิ้น ๒๑๔,๔๖๓ และ ๑๕๒,๐๓๒ ล้านบาท ตามลำดับ	-หากกองทุนนอกงบประมาณประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรมคุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมาย หรือข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์	-	-

ที่มา : ส่วนบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลัง

๔.๗ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการเงินการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีดังนี้

๑. สนับสนุนให้การพัฒนากระบวนสารสนเทศกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ซึ่งกรมบัญชีกลางได้อยู่ระหว่างการดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารทุนหมุนเวียนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Non-Budget) โดยคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙ ซึ่งหากระบบดังกล่าวสมบูรณ์แล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป

๒. สำหรับแนวทางในการลดความเสี่ยงทางการเงินการคลังเฉพาะกองทุนที่สำคัญ ได้แก่

๒.๑ พิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม หากพิจารณาด้านฐานะทางการเงินประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าอาจมีปัญหาภาระทางการเงินในระยะยาวได้ โดยสามารถพิจารณาในแต่ละกองทุนที่สำคัญดังนี้

๑) ในกรณีกองทุนประกันสังคม ควรมีการเพิ่มอายุการเกษียณเพื่อขยายเวลาการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุน รวมถึงการยกเลิกเพดานเงินเดือนของการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน

๒) ในกรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีแนวโน้มค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น และได้รับรายได้ส่วนใหญ่จากงบประมาณ ควรที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุน เช่น การร่วมจ่ายค่าบริการ (Copayment)^{๑๐} เพื่อเป็นเครื่องมือปรับพฤติกรรมการใช้บริการสุขภาพของผู้ประกันตนโดยช่วยลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการป้องกันโรค แต่จะต้องไม่กระทบต่อผู้ป่วยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและ

^{๑๐} Copayment เป็นการร่วมจ่าย ณ จุดบริการให้กับผู้ให้บริการโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการกำหนดราคาตายตัว หรือเป็นสัดส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บ

สังคมไม่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันการเกิดปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral Hazard) เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพของตนเองมากขึ้น

๓) ในกรณีของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งกองทุนมีนโยบายในการขยายจำนวนผู้กู้ยืมเงิน จำนวนเงินให้กู้ยืม การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมให้แก่ผู้กู้ยืม และช่วยผู้ค้างชำระหนี้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ควรพัฒนาการบริหารจัดการในการพิจารณาให้กู้เงิน โดยคัดกรองผู้กู้ที่มีคุณภาพ เพื่อให้ผู้กู้เห็นคุณค่าของเงินและไม่สร้างปัญหาในการจ่ายเงินคืนในอนาคตรวมถึงกองทุนควรมีมาตรการในการจัดเก็บหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรม นอกจากนี้ กองทุนควรคำนึงถึงการบริหารจัดการเงินทุนที่มีอยู่ให้สามารถจัดหาผลประโยชน์ได้มากที่สุด เพื่อให้กองทุนมีเงินทุนและสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้อย่างยั่งยืน โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

๒.๒ ควรพิจารณาความเหมาะสมของการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาของกองทุนน้ำมันฯ ดังนี้

๑) การปล่อยให้ราคาเชื้อเพลิงเป็นไปตามกลไกตลาด การรณรงค์ประหยัดพลังงานการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริโภคเชื้อเพลิงของภาคต่างๆ รวมถึงการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์เพื่อลดการพึ่งพาการใช้พลังงานน้ำมันซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาลได้

๒) เพื่อลดปัญหาภาระทางการคลังในการแทรกแซงราคาของกองทุนน้ำมันฯ รัฐบาลควรมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการปรับโครงสร้างราคาพลังงาน ให้สอดคล้องกับราคาตลาดโลกและโครงสร้างภาษีเชื้อเพลิงที่เหมาะสม รวมถึงสอดคล้องกับการส่งเสริมพลังงานทดแทนต่างๆ ที่ประเทศไทยมีศักยภาพ

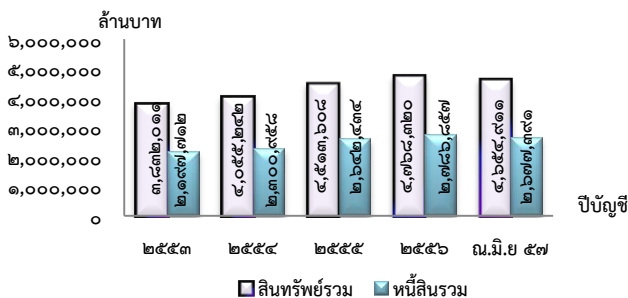
บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

๕.๑ ฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

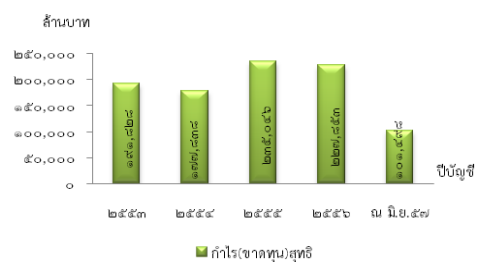
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจฯ ยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลนอกเหนือจากการเก็บภาษีอากรโดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน ๑๑๕,๓๑๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕.๕ ของรายได้รัฐบาลสุทธิ และคาดว่า ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รัฐวิสาหกิจฯ จะมีรายได้นำส่งคลังจำนวน ๑๐๔,๕๓๑ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔.๕ ของรายได้รัฐบาลสุทธิ^{๑๑}

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจฯ มีความเสี่ยงในการประกอบการเหมือนเช่นธุรกิจทั่วไปหากรัฐวิสาหกิจฯ มีผลการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องแล้ว ท้ายที่สุดรัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่ว่าจะเป็นในรูปของการให้เงินอุดหนุนการเพิ่มทุนหรือรับภาระชำระคืนหนี้เงินกู้แทน ซึ่งถือเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในที่สุด นอกจากนี้ การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจยังนับเป็นหนี้สาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจฯ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีทั้งหมด ๕๖ แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน ๔๖ แห่ง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน ๑๐ แห่ง^{๑๒}

แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวม
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน^{๑๓}



แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวม
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



หมายเหตุ: ปีบัญชี หมายถึง การรวมข้อมูลระหว่างข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปฏิทินซึ่งเป็นเดือนมกราคม – ธันวาคมและข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีงบประมาณซึ่งเป็นข้อมูลเดือนตุลาคม – กันยายน
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากแผนภาพที่ ๕.๑ จะเห็นได้ว่า ในช่วงปีบัญชี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจฯ^{๑๔} มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอดโดยในปีบัญชี ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจฯ มีสินทรัพย์รวม

^{๑๑} ประเมินการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

^{๑๒} สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้ (๑) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และ (๒) สำนักงานธนาคุณเคราะห์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ๘ แห่ง

^{๑๓} สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม และผลการดำเนินงาน ณ มิถุนายน ๒๕๕๗ หมายถึง ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีงบประมาณ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๖ - เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ รวมกับข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปฏิทิน ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๗ - เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗

^{๑๔} ข้อมูลรัฐวิสาหกิจฯ ไม่รวมข้อมูลของ บจ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว

เท่ากับ ๔,๖๕๔,๙๑๑ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมเท่ากับ ๒,๖๗๗,๓๙๑ ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่ารัฐวิสาหกิจฯ มีผลกำไรสุทธิเท่ากับ ๑๐๑,๔๙๘ ล้านบาท (รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๒)

ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมตั้งแต่ปี ๒๕๕๓-๒๕๕๖ และอัตราส่วนทางการเงิน (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗) พบว่า อัตราส่วนทางการเงินมีแนวโน้มปรับตัวลดลงเล็กน้อย แสดงให้เห็นว่าฐานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจฯ มีความแข็งแกร่งลดลง โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑

ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ปีบัญชี	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗ ณ มิ.ย.๕๗
ROA (%)	๕.๐๑	๔.๓๙	๕.๒๑	๔.๗๘	๒.๑๘
ROE (%)	๑๑.๗๔	๑๐.๑๔	๑๒.๕๖	๑๑.๕๐	๕.๑๓
D/E (เท่า)	๑.๓๔	๑.๓๑	๑.๔๑	๑.๔๑	๑.๓๕

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets: ROA)^{๑๕} ลดจากร้อยละ ๕.๒๑ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ เป็นร้อยละ ๔.๗๘ ในปีบัญชี ๒๕๕๖ เนื่องจากกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ลดลงจาก ๒๓๕,๐๔๖ ล้านบาทในปี ๒๕๕๕ เป็น ๒๒๗,๘๕๓ ล้านบาทในปี ๒๕๕๖ สะท้อนให้เห็นถึงการใช้นิเทศทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจฯ ในการแสวงหากำไรที่ลดลง ทั้งนี้ ROA ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีบัญชี ๒๕๕๗ อยู่ที่ร้อยละ ๒.๑๘
- อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity: ROE)^{๑๖} ลดจากร้อยละ ๑๒.๕๖ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ เป็นร้อยละ ๑๑.๕๐ ในปีบัญชี ๒๕๕๖ เนื่องจากกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ลดลงจาก ๒๓๕,๐๔๖ ล้านบาทในปี ๒๕๕๕ เป็น ๒๒๗,๘๕๓ ล้านบาทในปี ๒๕๕๖ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐวิสาหกิจฯ ในการสร้างผลตอบแทนให้กับผู้ถือหุ้นที่ลดลง ทั้งนี้ ROE ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีบัญชี ๒๕๕๗ อยู่ที่ร้อยละ ๕.๑๓
- อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio: D/E Ratio)^{๑๗} ในปีบัญชี ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ทรงตัวอยู่ที่ระดับ ๑.๔๑ ขณะที่ในปีบัญชี ๒๕๕๗ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ ปรับลดลงมาอยู่ที่ ๑.๓๕ เท่า หากพิจารณา D/E Ratio ของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมยังต่ำกว่าเกณฑ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดให้ไม่เกิน ๑.๕ เท่า^{๑๘} แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจโดยรวมยังมีฐานะการเงินที่แข็งแกร่ง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มี D/E Ratio สูงกว่า ๑.๕ เท่า เช่นการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)^{๑๙} การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)^{๒๐}

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

^{๑๖} อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ/ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งค่าสูงขึ้น แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากค่าต่ำลง แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนที่มีแนวโน้มลดลง

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

^{๑๘} หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการการลงทุนสำหรับภาครัฐในกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

^{๑๙} รฟม. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องส่งผลให้มีหนี้สินเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับส่วนของผู้ถือหุ้นต่ำจึงส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๐} รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ขาดทุนสะสมสูงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งหนี้สินส่วนใหญ่ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน ส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)^{๒๑} และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.)^{๒๒} เป็นต้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐบาลในการชำระหนี้ได้ ถึงแม้ว่าภาพรวมทางการเงินของรัฐบาลกิจฯ จะมีสถานะค่อนข้างแข็งแกร่งและมีความสามารถในการทำกำไรที่สูงขึ้นอย่างไรก็ดี ข้อมูลภาพรวมดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาลกิจใดรัฐบาลกิจหนึ่งอย่างชัดเจน เนื่องจากผลประกอบการของรัฐบาลกิจที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของรัฐบาลกิจที่มีสถานะอ่อนแอได้ ในขณะที่การพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐบาลกิจฯ เป็นรายสาขาพบว่า ในปีบัญชี ๒๕๕๗ รัฐบาลกิจเกือบทุกสาขามีกำไรสุทธิยกเว้นสาขาขนส่งที่ขาดทุนทั้งสิ้น ๘,๘๔๓.๖๒ ล้านบาท เนื่องจากรพ.กำไรลดลงและบกท.ขาดทุนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน และสาขาทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดทุนทั้งสิ้น ๗๕.๔๗ ล้านบาทแต่ถือว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกิจในสาขานี้ ซึ่งให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์อนุรักษ์ มิได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไร (รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๒) ดังนั้นการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐบาลกิจ จึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐบาลกิจฯ ที่มีความเสี่ยง และประสบปัญหาทางการเงินเป็นรายแห่ง

ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐบาลกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขาปีบัญชี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

สาขา	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗ (ณ มี.ย. ๕๗)
พลังงาน	๑๔๔,๓๘๔	๑๕๕,๑๐๐	๑๗๒,๖๗๘	๑๖๔,๖๗๔.๒๓	๕๒,๖๕๐.๗๒
ขนส่ง	๙,๐๘๗	-๒๘,๐๑๘	๕,๗๐๘	๑๓,๑๙๑.๖๐	-๘,๘๔๓.๖๒
สื่อสาร	๑๖,๘๖๓	๒๐,๐๘๐	๒๔,๖๔๙	๑๘,๔๐๐.๐๕	๓๗๘.๙๐
สาธารณูปการ	๑๑,๙๔๖	๑๐,๘๕๔	๑๓,๔๗๑	๑๕,๖๘๙.๗๑	๔,๕๘๘.๖๕
อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	๖,๖๙๒	๖,๙๘๙	๘,๒๖๐	๙,๑๕๘.๓๖	๒,๑๒๖.๗๐
เกษตร	๑,๔๙๔	๑๐,๙๒๕	๘,๖๖๕	๕,๖๓๐.๖๑	๓๑๘.๐๐
ทรัพยากรธรรมชาติ	-๒๓๙	-๑๗๓	-๒๑	-๒๕๖.๖๐	-๗๕.๔๗
สังคมและเทคโนโลยี	๑,๕๙๐	๑,๖๒๗	๑,๒๕๗	๑,๒๘๕.๗๒	๓๔๐.๔๘
รวม	๑๙๑,๘๑๗	๑๗๗,๓๘๔	๒๓๔,๖๖๖	๒๒๗,๘๕๓.๖๙	๕๑,๔๘๔.๓๖

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลกิจ

๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของรัฐบาลกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

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

^{๒๑} ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการขาดทุนสะสมสูงและส่วนของทุนติดลบส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๒} บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุน ส่งผลให้มี D/E Ratio สูงถึง ๕.๔๔ เท่า

๕.๒.๑ การวิเคราะห์สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน

● การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ รฟท. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม แต่อย่างไรก็ตาม ค่า ROA และ ROE ติดลบมาโดยตลอด โดยค่า ROA และ ROE ติดลบเพิ่มขึ้นจาก ๖.๓๔ และ ๑๓.๗๒ ในปี ๒๕๕๓ เป็น ๙.๐๐ และ ๒๘.๖๖ ในปี ๒๕๕๖ ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า เนื่องจาก รฟท. มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนมาโดยตลอดและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นความสามารถในการหารายได้ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนได้ในระดับที่ต่ำ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณเพิ่มมากขึ้น สำหรับ D/E Ratio ยังคงอยู่ในระดับที่สูง โดย D/E Ratio เพิ่มขึ้นจาก ๑.๔๙ เท่า ในปี ๒๕๕๓ เป็น ๒.๑๘ เท่า ในปี ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รฟท. มีค่า ROA และ ROE ติดลบเท่ากับร้อยละ ๔.๒๙ และ ๑๔.๐๔ ตามลำดับ และ มี D/E Ratio เท่ากับ ๒.๒๗ เท่า (สูงกว่าเกณฑ์ ที่ สศช. กำหนดไว้ที่ ๑.๕ เท่า) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๓

ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)					
ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๓ ๒๕๕๗
สินทรัพย์รวม	๑๒๔,๘๔๘	๑๓๓,๗๒๒	๑๔๕,๙๑๐	๑๔๓,๘๙๓	๑๔๖,๕๒๙
หนี้สินรวม	๘๕,๗๗๘	๙๑,๙๑๙	๑๐๒,๙๗๗	๙๘,๖๘๙	๑๐๑,๗๑๔
ส่วนของทุน	๓๙,๐๗๐	๔๑,๘๐๓	๔๒,๙๓๓	๔๕,๑๙๔	๔๔,๘๑๖
กำไรสุทธิ	-๗,๙๑๓	-๙,๔๗๑	-๑๑,๐๖๕	-๑๒,๙๕๔	-๔,๗๑๙
ROA (ร้อยละ)	-๖.๓๔	-๗.๐๘	-๗.๕๘	-๙.๐๐	-๔.๒๙
ROE (ร้อยละ)	-๑๓.๗๒	-๑๕.๒๐	-๑๕.๗๔	-๒๘.๖๖	-๑๔.๐๔
D/E (เท่า)	๑.๔๙	๑.๔๘	๑.๔๖	๒.๑๘	๒.๒๗

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (ตุลาคม ๒๕๕๖ - มิถุนายน ๒๕๕๗) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

● การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ รฟม. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมโดยตลอด ในขณะที่มีค่า ROA และ ROE แกว่งตัวขึ้นลงโดยขนาดของการเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับผลกำไรสุทธิของ รฟม. ที่ผันผวนตามการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่ง รฟม. มีเงินกู้สกุลเงินต่างประเทศเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก สำหรับ D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและอยู่ในระดับสูง โดยในช่วงระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๓-๒๕๕๖ มีค่าอยู่ระหว่าง ๒.๐๑ - ๓.๖๔ (สูงกว่าเกณฑ์ ที่ สศช. กำหนดไว้ที่ ๑.๕ เท่าโดยตลอด) ทั้งนี้ ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ค่า ROA และ ROE ของ รฟม. เท่ากับร้อยละ ๐.๒ และ ๐.๙ ตามลำดับ และ D/E Ratio เท่ากับ ๒.๘๗รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๔

ตารางที่ ๕.๔ สิ้นทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)					
ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๓ ๒๕๕๗
สิ้นทรัพย์รวม	๑๐๘,๕๑๖	๑๒๕,๕๓๙	๑๔๒,๓๖๓	๑๖๑,๒๘๐	๑๗๓,๖๙๐
หนี้สินรวม	๗๘,๒๘๗	๙๘,๔๘๑	๑๐๗,๒๔๖	๑๐๓,๓๒๕	๑๒๘,๗๙๐
ส่วนของทุน	๓๐,๒๒๙	๒๗,๐๕๘	๓๕,๑๑๗	๕๗,๙๕๕	๔๔,๙๐๐
กำไรสุทธิ	-๑,๑๖๑	-๑๑,๒๔๒	-๑๖๒	๑๔,๙๓๕	๒๙๐
ROA (ร้อยละ)	-๑.๑	๙.๐	๐.๑	๙.๐	๐.๒
ROE (ร้อยละ)	-๓.๘	๔๑.๕	๐.๕	๒๗.๒	๐.๙
D/E (เท่า)	๒.๕๙	๓.๖๔	๓.๐๕	๒.๐๑	๒.๘๗

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (ตุลาคม ๒๕๕๖ - มิถุนายน ๒๕๕๗) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

● องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ(ขสมก.) ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ ขสมก. มีหนี้สินรวมมากกว่าสิ้นทรัพย์รวม ซึ่งเป็นผลจากการขาดทุนสะสม ทั้งนี้ หนี้สินรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อเทียบกับสิ้นทรัพย์รวมที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก และมีผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอดจากการที่รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ค่า ROA ติดลบเพิ่มขึ้นจาก ๖๔.๘ ในปี ๒๕๕๓ เป็น ๑๔๓ ในปี ๒๕๕๖ แสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และการทำกำไรอยู่ในระดับต่ำ ขณะเดียวกัน เนื่องจากส่วนของทุนมีค่าติดลบจากผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมมาโดยตลอด จึงไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ค่า ROE และ D/E ได้ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ ๕.๕

ตารางที่ ๕.๕ สิ้นทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ					
ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๓ ๒๕๕๗
สิ้นทรัพย์รวม	๗,๖๗๓	๙,๐๒๑	๗,๘๖๗	๗,๔๘๐	๗,๖๒๑
หนี้สินรวม	๖๙,๖๗๒	๗๖,๑๔๖	๘๒,๕๑๔	๘๖,๘๗๔	๙๐,๗๖๖
ส่วนของทุน	-๖๑,๙๙๘	-๖๗,๑๒๖	-๗๔,๖๔๗	-๗๙,๓๙๔	-๘๓,๑๔๕
กำไรสุทธิ	-๔,๙๗๓	-๕,๑๒๗	-๕,๖๒๔	-๕,๓๓๘	-๓,๗๗๔
ROA (ร้อยละ)	-๖๔.๘	-๕๖.๘๓	-๗๑.๕๒	-๑๔๓	-๖๖
ROE (ร้อยละ)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
D/E (เท่า)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

หมายเหตุ: N/A หมายถึง ไม่สามารถคำนวณได้เนื่องจากส่วนของทุนติดลบ

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (ตุลาคม ๒๕๕๖ - มิถุนายน ๒๕๕๗) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

● บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) ในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ บกท. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ในขณะที่บางปีมีค่า ROA และ ROE ติดลบแสดงให้เห็นว่า บกท. มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนจากค่าใช้จ่ายดำเนินงานที่อยู่ในระดับสูง การขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน และการด้อยค่าของเครื่องบินและสินทรัพย์ สำหรับ D/E Ratio อยู่ในระดับที่สูงมาก โดยในช่วงปี ๒๕๕๓-๒๕๕๖ มีค่าอยู่ระหว่าง ๒.๙๐-๔.๔๐ (สูงกว่าเกณฑ์ตามที่ สศช.กำหนดให้ไม่เกิน ๑.๕ เท่า) สะท้อนถึงการมีหนี้สินของ บกท. เพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากการกู้ยืมเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ส่วนของเงินทุนลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากการขาดทุนการดำเนินงานดังกล่าว บกท. ก็จะต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งมาชำระดอกเบี้ยจากการกู้ยืม ซึ่งถ้ายอดหนี้สูง ดอกเบี้ยจ่ายย่อมสูงตามไปด้วยทั้งนี้ ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีปฏิทิน ๒๕๕๗ บกท. มีค่า ROA และ ROE ติดลบเท่ากับร้อยละ ๖.๕๘ และ ๔๔.๑๐ ตามลำดับ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง ประกอบกับการแข่งขันที่รุนแรงของอุตสาหกรรมการบิน ส่งผลให้ บกท. มีผลการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และมี D/E Ratio เท่ากับ ๕.๔๔ ซึ่งระดับ D/E Ratio ที่สูงอาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่อง และความสามารถในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นของ บกท. ได้ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๖

ตารางที่ ๕.๖ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน ๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)					
ปีปฏิทิน	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๒ ๒๕๕๗
สินทรัพย์รวม	๒๗๖,๐๗๐	๒๗๓,๙๕๖	๓๐๔,๐๙๖	๓๐๗,๐๘๕	๓๐๐,๐๕๕
หนี้สินรวม	๒๒๐,๑๗๖	๒๑๑,๐๐๙	๒๓๔,๒๗๗	๒๕๐,๑๖๖	๒๕๓,๔๖๐
ส่วนของทุน	๗๕,๘๙๔	๖๒,๙๔๗	๖๙,๘๑๘	๕๖,๙๑๙	๔๖,๕๙๕
กำไรสุทธิ	๑๔,๗๔๔	-๑๐,๑๖๒	๖,๕๑๐	-๑๒,๐๐๐	-๑๐,๒๗๔
ROA (ร้อยละ)	๕.๓๔	-๓.๗๑	๑.๖๑	-๓.๙๑	-๖.๘๕
ROE (ร้อยละ)	๑๙.๔๓	-๑๖.๑๔	๖.๙๙	-๒๑.๐๘	-๔๔.๑๐
D/E (เท่า)	๒.๙๐	๓.๓๕	๓.๓๖	๔.๔๐	๕.๔๔

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๒ ปีปฏิทิน ๒๕๕๗ (มกราคม ๒๕๕๗ - มิถุนายน ๒๕๕๗) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

● บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) ในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ ทีโอทีมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ในขณะที่ ROA อยู่ระหว่างร้อยละ ๐.๐๓ – ๔.๘๖ และค่า ROE อยู่ระหว่างร้อยละ ๐.๐๗ – ๘.๕๒ สำหรับ D/E Ratio อยู่ในระดับที่ต่ำมาก และมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ จาก ๑.๑๕ เท่า มาอยู่ที่ ๐.๖๔ เท่า แสดงให้เห็นว่ามีการก่อหนี้ที่ลดลง ทั้งนี้ ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีปฏิทิน ๒๕๕๗ ทีโอทีมีผลการดำเนินงานขาดทุน ส่งผลให้ค่า ROA และค่า ROE ติดลบ และ D/E Ratio เท่ากับ ๐.๖๔ เนื่องจากทีโอทีต้องนำส่งส่วนแบ่งรายได้จากสัญญาสัมปทานให้ กสทช. รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๗

ตารางที่ ๕.๗ สิ้นทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
ปี๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)					
ปีปฏิทิน	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๒/๒๕๕๗
สิ้นทรัพย์รวม	๒๓๕,๗๘๙	๒๓๐,๖๖๔	๒๒๓,๙๖๑	๑๙๙,๒๘๐	๑๙๙,๑๒๐
หนี้สินรวม	๑๒๐,๗๐๕	๑๐๗,๓๕๒	๑๐๐,๔๕๗	๗๗,๙๐๑	๗๗,๔๕๒
ส่วนของทุน	๑๑๕,๐๘๔	๑๒๓,๓๑๒	๑๒๓,๕๐๔	๑๒๑,๓๗๙	๑๒๑,๖๖๘
กำไรสุทธิ	๗,๗๔๒	๘,๙๓๗	๑๐,๘๙๒	๔,๔๑๔	-๑,๓๕๘
ROA (ร้อยละ)	๐.๐๓	๓.๘๗	๔.๘๖	๒.๒๑	-๑.๓๖
ROE (ร้อยละ)	๐.๐๗	๗.๒๕	๘.๕๒	๓.๖๔	-๒.๒๓
D/E (เท่า)	๑.๑๕	๐.๘๗	๐.๗๙	๐.๖๔	๐.๖๔

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๒ ปีปฏิทิน ๒๕๕๗ (มกราคม ๒๕๕๗ - มิถุนายน ๒๕๕๗) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

● บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.) ในช่วงปีปฏิทิน ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ กสท.

มีสิ้นทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ในขณะที่มี ROA อยู่ระหว่างร้อยละ ๓.๔๐ – ๘.๒๓ และ ROE มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีปฏิทิน ๒๕๕๓ ร้อยละ ๙.๖๓ เป็นร้อยละ ๒๖.๗๙ ในปีปฏิทิน ๒๕๕๖ แสดงให้เห็นประสิทธิภาพในการแสวงหากำไรที่สูง สำหรับ D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๓ ซึ่งอยู่ที่ ๑.๘๓ เท่า มาอยู่ที่ ๓.๒๒ เท่าในปี ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีปฏิทิน ๒๕๕๗ กสท. ขาดทุน การดำเนินงานส่งผลให้มีค่า ROA และ ROE ติดลบ เนื่องจากรายได้ที่รับจากส่วนแบ่งรายได้สัมปทาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ลดลงอย่างมากและ D/E Ratio เท่ากับ ๓.๓๔ เท่า รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๘

ตารางที่ ๕.๘ สิ้นทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
ปี๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๒ ของปี ๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)					
ปีปฏิทิน	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๒ ๒๕๕๗
สิ้นทรัพย์รวม	๑๐๗,๔๒๘	๑๑๙,๙๘๖	๑๕๔,๑๗๐	๑๗๖,๓๕๒	๑๗๘,๒๓๙
หนี้สินรวม	๖๙,๕๑๓	๗๖,๘๘๐	๑๐๕,๔๔๐	๑๓๔,๕๕๕	๑๓๗,๑๗๒
ส่วนของทุน	๓๗,๙๑๕	๔๓,๑๐๕	๔๘,๗๒๙	๔๑,๗๙๖	๔๑,๐๖๗
กำไรสุทธิ	๓,๖๕๓	๙,๔๘๐	๑๒,๖๘๕	๑๑,๑๙๘	-๑๑๑
ROA (ร้อยละ)	๓.๔๐	๗.๙๐	๘.๒๓	๖.๓๕	-๐.๑๒
ROE (ร้อยละ)	๙.๖๓	๒๑.๙๙	๒๖.๐๓	๒๖.๗๙	-๐.๕๔
D/E (เท่า)	๑.๘๓	๑.๗๘	๒.๑๖	๓.๒๒	๓.๓๔

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกสท ปีปฏิทิน ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๒ ปีปฏิทิน ๒๕๕๗ (มกราคม ๒๕๕๗ - มิถุนายน ๒๕๕๗) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

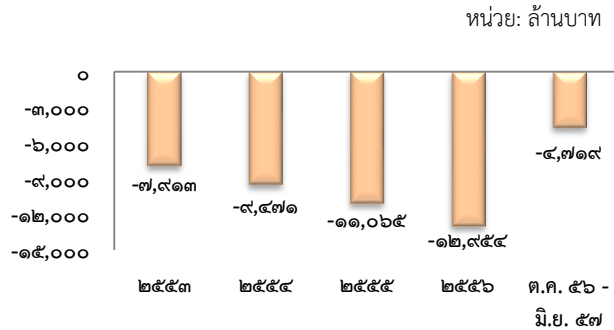
กล่าวโดยสรุปรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๖ แห่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลัง อันเนื่องมาจากผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่องและเงินทุนที่เพียงพอ รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง

๕.๒.๒ ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังรายแห่ง

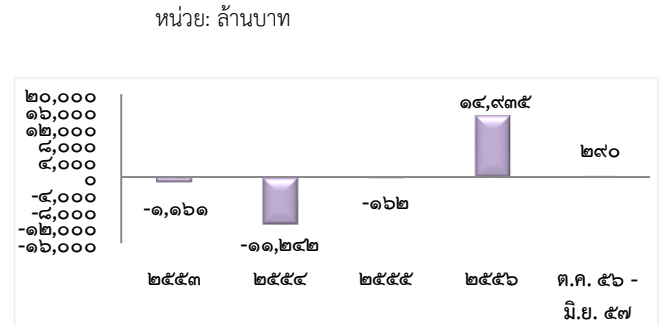
- การรถไฟแห่งประเทศไทย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๒,๙๕๔ ล้านบาท เนื่องจากค่าใช้จ่ายภาระบำเหน็จบำนาญพนักงาน และค่าใช้จ่ายบำรุงรักษารถจักรและล้อเลื่อนที่สูงขึ้นโดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๘๐,๑๒๗ ล้านบาท ส่งผลให้ รฟท. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงทั้งนี้ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รฟท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๔,๗๑๙ ล้านบาท
- การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟม. มีผลกำไรสุทธิจากการดำเนินงานจำนวน ๑๔,๙๓๕ ล้านบาท เนื่องจาก รฟม. ได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน จำนวน ๑๗,๘๓๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ใช่รายได้จากกิจกรรมหลัก ทำให้มียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๒๒,๗๒๗ ล้านบาท ทั้งนี้ ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รฟม. มีผลกำไรสุทธิจำนวน ๒๙๐ ล้านบาท
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๕,๓๓๘ ล้านบาท เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ ขสมก. สูงกว่ารายได้ส่งผลให้ประสบภาวะการขาดทุนมาโดยตลอด ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายพนักงานค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ดอกเบี้ยจ่าย และค่าเช่าซ่อม โดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๙๐,๘๖๗ ล้านบาท ส่งผลให้ ขสมก. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง สำหรับในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๓,๗๗๔ ล้านบาท
- บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในปีปฏิทิน ๒๕๕๖ บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากมีการสำรองด้อยค่าเครื่องบินเพิ่มขึ้นจาก ๒ ลำ ในปีที่ผ่านมาเป็น ๑๑ ลำ และค่าใช้จ่ายดำเนินงาน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายพนักงานที่สูงกว่าคู่แข่งในอุตสาหกรรม รวมทั้งผลกระทบของการขาดทุนจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการปรับยอดเงินกู้คงเหลือเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท ณ วันสิ้นงวด (Unrealised Loss) ทั้งนี้ ในช่วง ๖ เดือนแรกของปีปฏิทิน ๒๕๕๗ บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ จำนวน ๑๐,๒๓๔ ล้านบาท
- บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ในปีปฏิทิน ๒๕๕๖ ทีโอทีมีผลการดำเนินงานกำไรสุทธิจำนวน ๔,๔๑๔ ล้านบาท เนื่องจากทีโอทีมีรายได้ที่ลดลง ขณะที่ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ทีโอทีมีโอกาสประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน เนื่องจากในปี ๒๕๕๖ เป็นปีสุดท้ายที่ทีโอทีได้รับส่วนแบ่งรายได้จากสัญญาสัมปทานทั้งนี้ ในช่วงไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน ๒๕๕๗ ทีโอทีมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑,๓๕๘ ล้านบาท
- บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปีปฏิทิน ๒๕๕๖ กสท. มีผลการดำเนินงานกำไรสุทธิจำนวน ๑๑,๑๙๘ ล้านบาท ลดลงเนื่องจากสูญเสียรายได้จากสัญญาสัมปทานที่กำลังจะหมดลง ทั้งนี้ ในช่วงไตรมาสที่ ๒ ของปีปฏิทิน ๒๕๕๗ กสท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๑๑ ล้านบาท

แผนภาพที่ ๕.๓ กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐวิสาหกิจ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

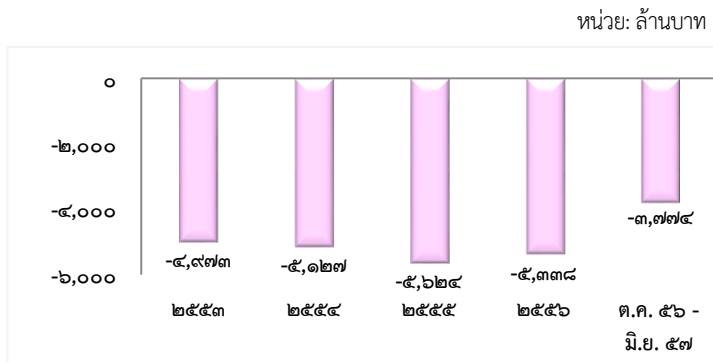
การรถไฟแห่งประเทศไทย



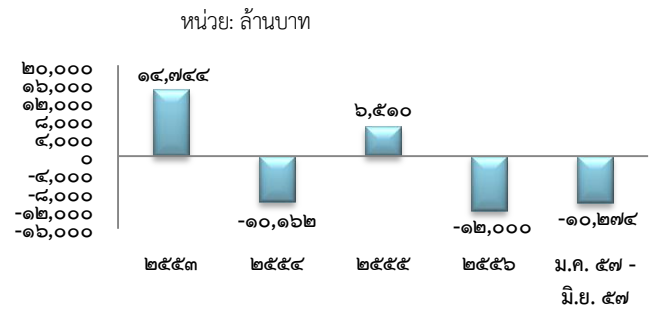
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย



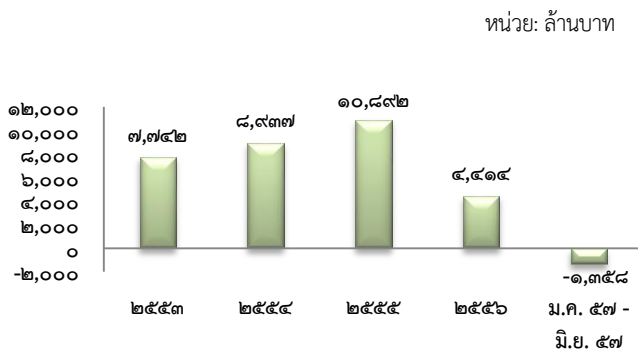
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ



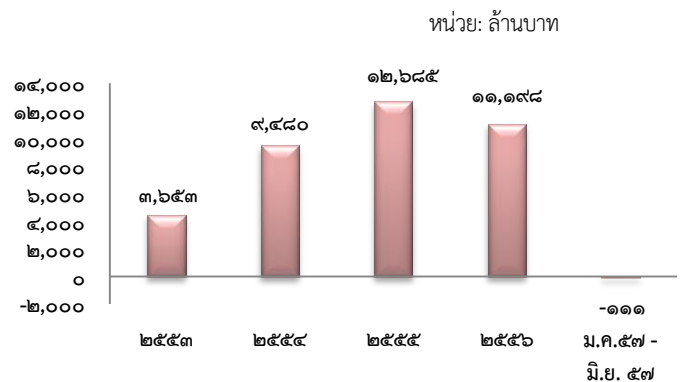
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)



บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

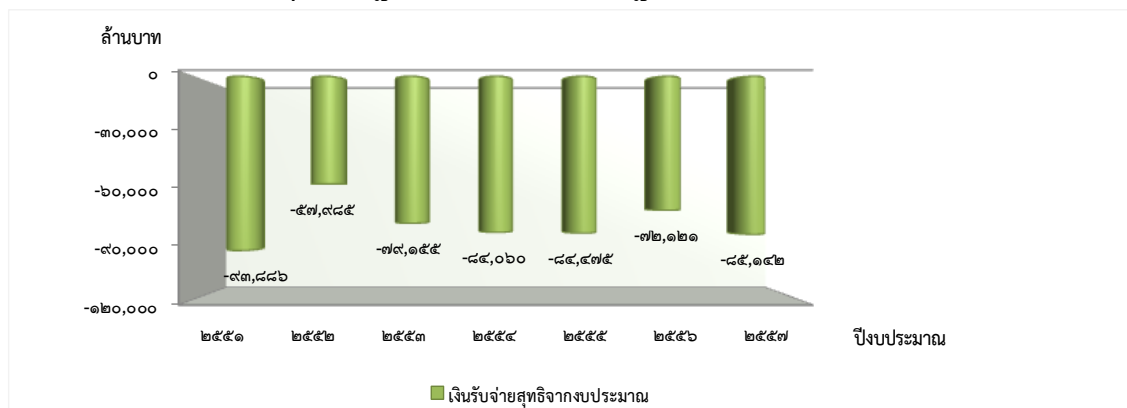
ในการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ได้นำตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) ที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) มาใช้ในการประเมินผลกระทบต่อบรรยากาศของรัฐบาล ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ และประเมินสภาพคล่องของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว มีดังนี้

๑) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)^{๒๓}

รัฐวิสาหกิจถือเป็นแหล่งรายได้สุทธิที่สำคัญของรัฐบาล หากรัฐวิสาหกิจมีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ถือว่ารัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาล ในทางตรงข้ามหากรัฐวิสาหกิจมีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) น้อยกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ถือว่ารัฐวิสาหกิจฯ รับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๗ พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมมีแนวโน้มจ่ายเงินสุทธิให้รัฐบาลลดลงจาก ๙๓,๘๘๖ ล้านบาท ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็น ๗๒,๑๒๑ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจได้จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็น ๘๕,๑๔๒ ล้านบาท เนื่องจากการนำส่งรายได้แผ่นดินในสาขาพลังงานเพิ่มขึ้นจากปีก่อน จำนวน ๓๓,๓๔๒ ล้านบาท เป็นจำนวน ๕๘,๙๘๙ ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๔๓.๑๔ (แผนภาพที่ ๕.๔)

แผนภาพที่ ๕.๔ เงินจ่ายสุทธิให้รัฐบาลในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

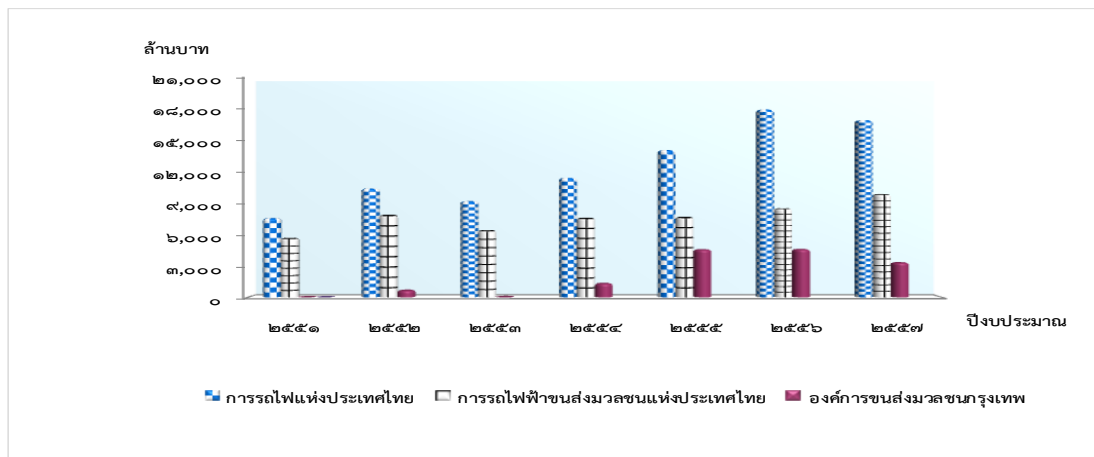


ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(ข้อมูลภาษีเงินได้ของรัฐวิสาหกิจ (ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗))

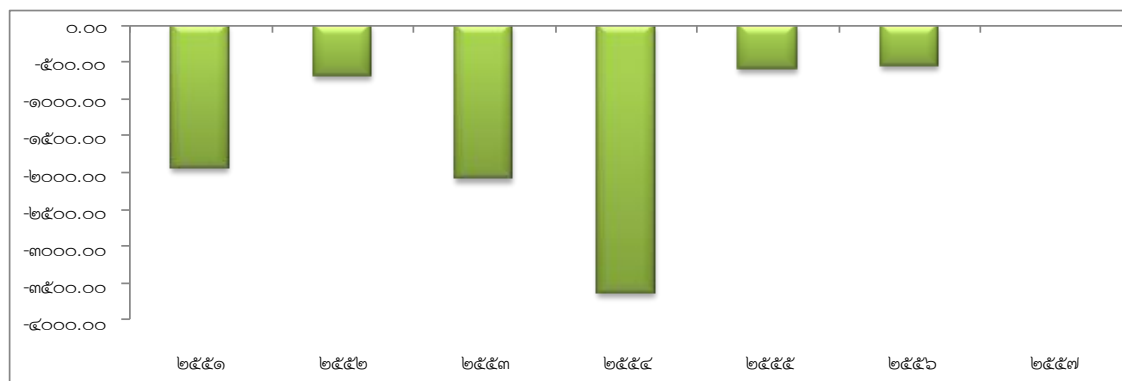
^{๒๓} เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่วิสาหกิจ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูงจำนวน ๔ แห่ง (ซึ่งอยู่ในกลุ่มสาขาขนส่ง) ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) พบว่ารัฐวิสาหกิจฯ ๓ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ในขณะที่บกท. มีการจ่ายเงินให้รัฐบาลโดยผ่านการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และรายได้ส่งคลังในปีที่มีกำไรจากผลประกอบการ ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๗ บกท. ไม่มีการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลและนำรายได้ส่งคลังแต่อย่างใด เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในส่วนของการซ่อมแซมและบำรุงรักษาเครื่องบินที่รับมอบในปี ๒๕๕๕ และปี ๒๕๕๖ จำนวน ๖ ลำ ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ ๕.๕ พบว่า แนวโน้มของการขอรับงบประมาณของรัฐบาลจากรัฐวิสาหกิจฯ รฟท. รฟม. และขสมก. มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖ และลดลงเล็กน้อยในปี ๒๕๕๗ ซึ่งถือเป็นภาระแก่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณต่อไปหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่งนี้ให้พ้นจากสถานะขาดทุนได้

แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗



แผนภาพที่ ๕.๖ เงินจ่ายสุทธิจากบกท. ให้รัฐบาล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗

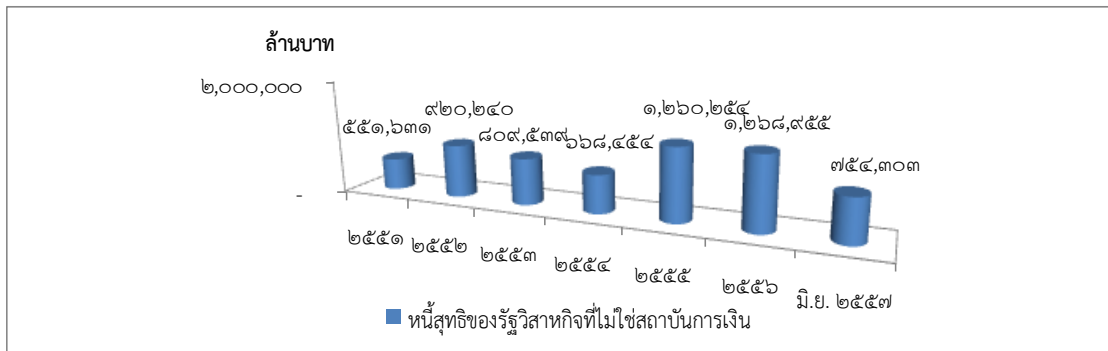


ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(ปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗)

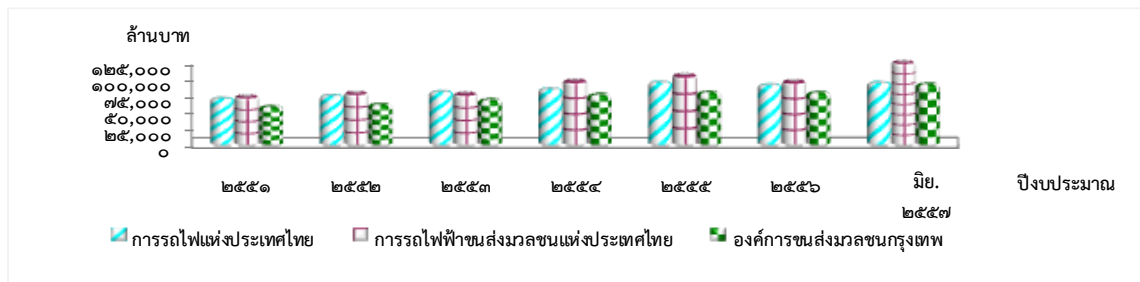
๒) หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน (Net Debt)^{๒๔}

ในช่วงปีบัญชี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน ในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จาก ๕๕๑,๖๓๑ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๑ เป็น ๑,๒๖๘,๙๕๕ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตาม หนี้สินสุทธิ (ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗) ลดลงเหลือ ๗๕๔,๓๐๓ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๕.๗) เนื่องจากมีสินทรัพย์หมุนเวียนในส่วนของเงินสดมากขึ้น ทั้งนี้เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูงจำนวน ๔ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. และ บกท. พบว่า รัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน จำนวน ๓ แห่งมีหนี้สุทธิปรับตัวสูงขึ้นโดยตลอด โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน และหนี้จากภาระบำเหน็จและบำนาญตกทอดของ รฟท. และการขยายการลงทุนของ รฟม. ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการต่าง ๆ ของ ขสมก. อาทิ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงค่าเช่าซ่อมเป็นต้น โดยเฉพาะในปี ๒๕๕๗ รฟม. มีหนี้สินสุทธิเพิ่มขึ้นมากกว่า รฟท. และ ขสมก. ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการหนี้สินรวมที่เพิ่มขึ้นจากการขยายการลงทุน รายละเอียดปรากฏดังแผนภาพที่ ๕.๘

แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงินในภาพรวม



แผนภาพที่ ๕.๘ หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงินในภาพรวม



ที่มา: (๑) ข้อมูลของ รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองและปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้นสำหรับปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗

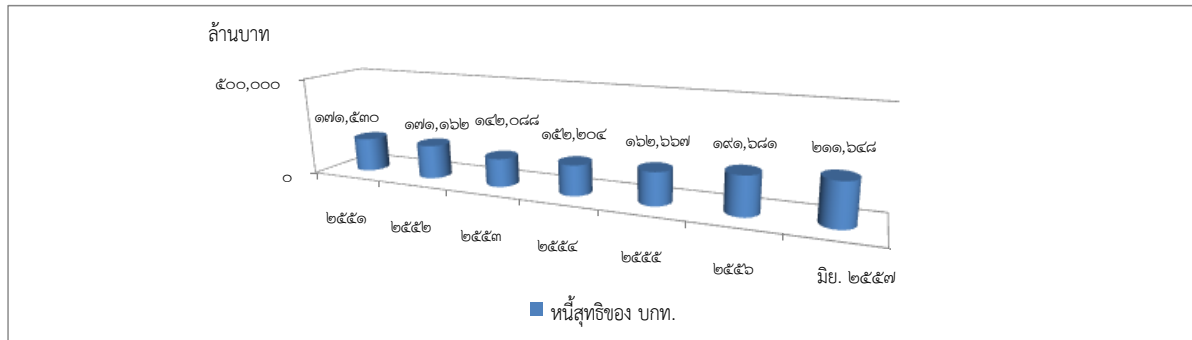
(๒) ข้อมูลของ รฟท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้น สำหรับปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗

(๓) ข้อมูลของ บกท. ปีปฏิทิน ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้น สำหรับปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ (ข้อมูล ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ) หมายเหตุ: การคำนวณสินทรัพย์หมุนเวียนของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงินใช้วิธีการเทียบบัญชีไตรมาส เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงินไม่มีข้อมูลสินทรัพย์หมุนเวียน

^{๒๔} หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงินหักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือสมดุล และผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน

สำหรับ บกท. พบว่า ในปี ๒๕๕๑ หนี้สินสุทธิค่อย ๆ ลดลง และลดลงต่ำที่สุดในปี ๒๕๕๓ เท่ากับ ๑๔๒,๐๘๘ ล้านบาท หลังจากนั้น ในปี ๒๕๕๔ หนี้สินสุทธิได้เพิ่มอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๕๖ หนี้สินสุทธิเพิ่มขึ้นจาก ๑๙๑,๖๘๑ ล้านบาท เป็น ๒๑๑,๖๔๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๗ (ณ เดือนมิถุนายน) เนื่องจากสินทรัพย์หมุนเวียนในส่วนของเงินสดได้ลดลง ในขณะที่หนี้สินรวมได้เพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาสภาพคล่องของ บกท. ในปี ๒๕๕๗ รายละเอียดปรากฏดังแผนภาพที่ ๕.๘

แผนภาพที่ ๕.๘ หนี้สุทธิของ บกท.



ที่มา: ข้อมูลของ บกท. ปีปฏิทิน ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้น สำหรับปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลของสำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ (ข้อมูล ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ)

หมายเหตุ: การคำนวณสินทรัพย์หมุนเวียนของรัฐวิสาหกิจใช้วิธีการเทียบบัญชีไตรยางค์ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจไม่มีข้อมูลสินทรัพย์หมุนเวียน

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

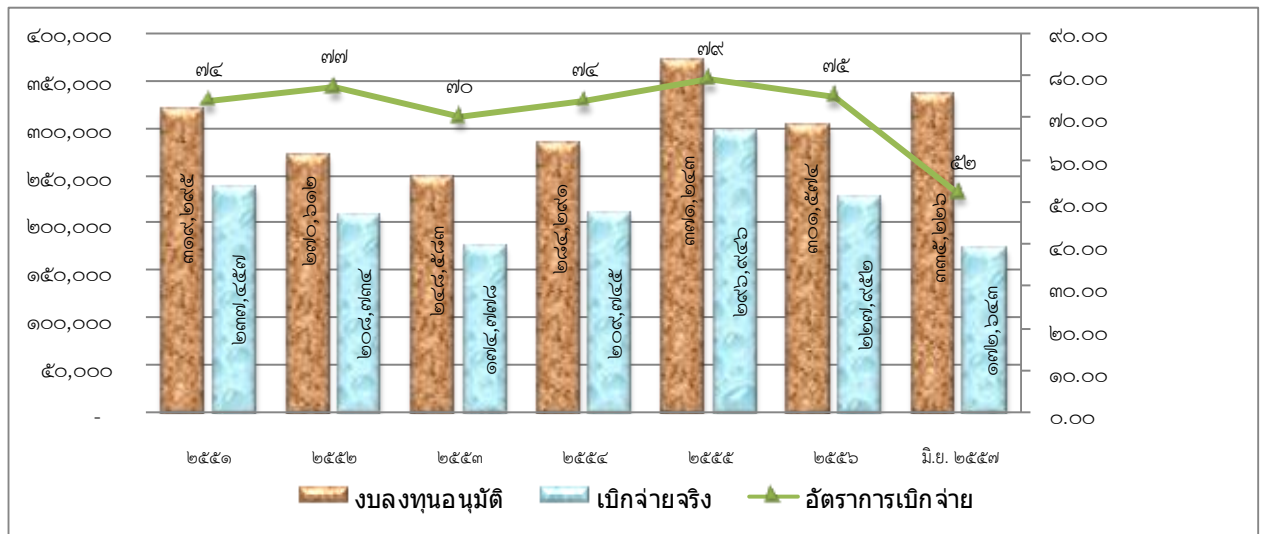
ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้แก่อำนาจรัฐวิสาหกิจในภาพรวมลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากจำนวน ๓๑๙,๒๙๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็น ๒๔๘,๕๘๓ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ และได้อนุมัติเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ จำนวน ๓๗๑,๒๔๓ ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้แก่อำนาจรัฐวิสาหกิจจำนวน ๓๓๕,๒๒๖ ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๖ จำนวน ๓๓,๖๕๒ ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๑๐ โดยรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบลงทุนสูงสุด ๕ อันดับแรกได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย จำนวน ๘๖,๙๔๘ ๕๐,๔๒๕ ๓๗,๐๒๗ ๒๗,๑๓๐ และ ๒๑,๔๔๖ ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจ

ได้เบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน ๑๗๒,๖๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๒ ของงบลงทุนที่รัฐบาลอนุมัติ (แผนภาพที่ ๕.๑๐)

^{๒๕} ความต้องการด้านเงินทุนรวม หมายถึง ความต้องการเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาเงินทุนภายในประเทศและการกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการวิเคราะห์สภาพคล่องและความเพียงพอของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

แผนภาพที่ ๕.๑๐ งบลงทุนได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริงของรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวม

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : สำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ข้อมูล ณ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๗

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.) ได้รับงบประมาณลงทุนรวมจำนวน ๑๒๐,๗๘๖ ล้านบาท จากงบลงทุนที่รัฐบาลอนุมัติทั้งหมด ๓๓๕,๒๒๖ ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๖ โดยสามารถพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ จำนวน ๖ แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ดังนี้

รฟท. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๕๗ ได้รับการจัดสรรงบลงทุนเพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นอัตราร้อยละ ๕๐ อย่างไรก็ตาม รฟท.^{๒๖}มีความสามารถในการเบิกจ่ายงบลงทุนในช่วงแรกได้น้อย โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เบิกจ่ายได้เพียงร้อยละ ๒๗

รฟม. ได้รับงบลงทุนอย่างสม่ำเสมอโดยในปี ๒๕๕๗ ได้รับงบลงทุนจำนวน ๒๑,๔๔๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ ๑๕ และ รฟม. สามารถเบิกจ่ายในปี ๒๕๕๗ ได้สูงถึงร้อยละ ๙๓

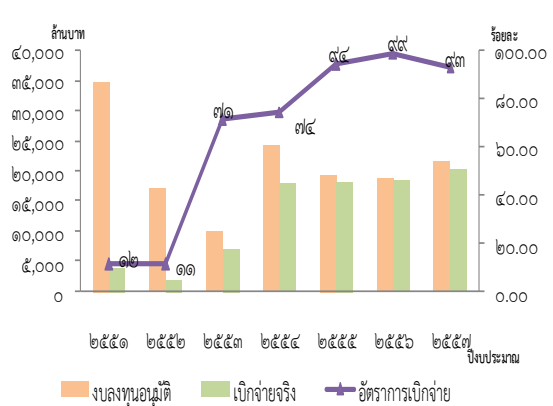
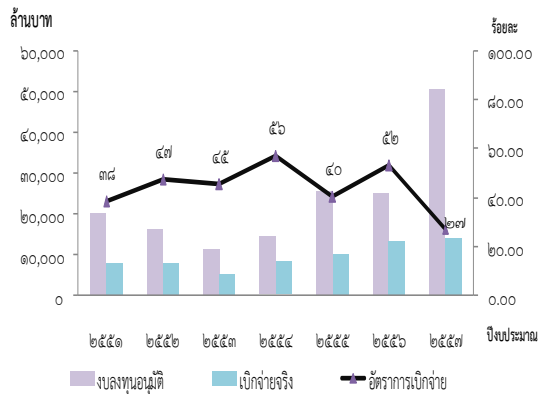
ขสมก. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้รับงบลงทุนเพิ่มสูงขึ้นกว่าปีก่อน ๆ อย่างมาก โดยงบลงทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๖ จำนวน ๔๕ ล้านบาทเป็น ๓,๗๔๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๘ แต่เบิกจ่ายได้เพียงร้อยละ ๙ หรือ จำนวน ๓๔๕ ล้านบาทเท่านั้น

สำหรับงบลงทุนในปี ๒๕๕๗ ของ **บกท. ทีโอที** และ **กสท.** พบว่า บกท. ได้รับงบลงทุนจำนวน ๒๕,๕๕๒ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๔๕ ทีโอทีได้รับงบลงทุนจำนวน ๘,๘๓๑ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๔๘ และ กสท. ได้รับงบลงทุนจำนวน ๑๐,๙๐๒๔ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๓ รายละเอียดดังปรากฏในแผนภาพที่ ๕.๑๑

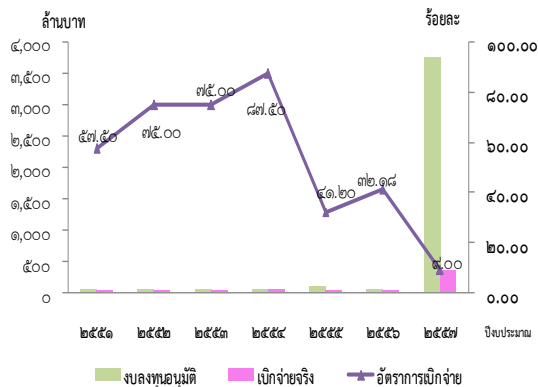
^{๒๖} รฟท. เบิกจ่ายงบลงทุนจริงได้ต่ำ เนื่องจาก รฟท. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่เบิกจ่ายงบลงทุนจำนวนจำกัด และถึงแม้รัฐบาลจะอนุมัติงบลงทุนแล้วแต่ รฟท. ต้องทำการเบิกจ่ายวงเงินจาก สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะอีกครั้งเป็นรายโครงการส่งผลให้เกิดความล่าช้า รวมถึงเมื่อได้รับวงเงินลงทุนแล้วไม่สามารถทำตามโครงการที่เสนอได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณในปี ๒๕๕๗ พบว่า รฟม. มีความสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ประมาณร้อยละ ๙๖ ซึ่งสูงที่สุดในจำนวนรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง ในขณะที่ ขสมก. ได้รับงบประมาณเพิ่มมากที่สุด แต่สามารถเบิกจ่ายได้น้อยที่สุด เพียงร้อยละ ๙

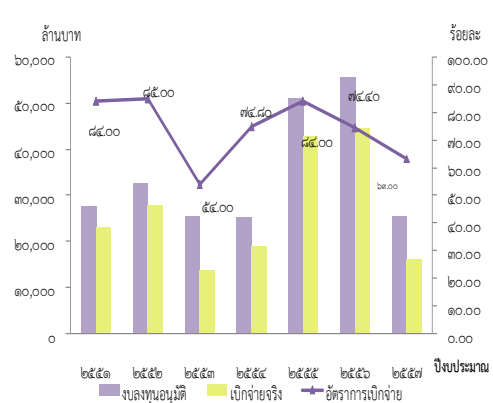
แผนภาพที่ ๕.๑๑ งบประมาณได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริง
การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย



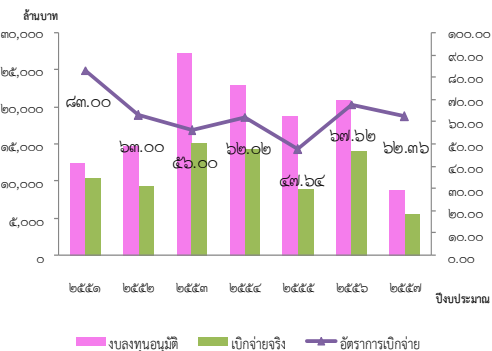
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ



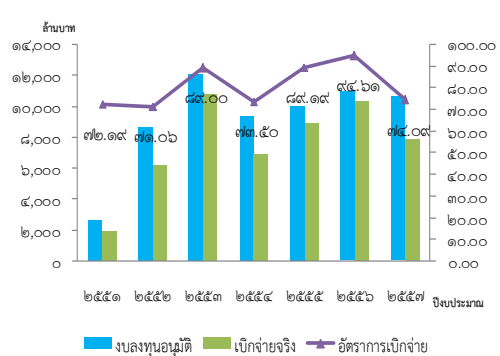
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)



บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ หากพิจารณาการลงทุนในอนาคตของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง จากแผนงบประมาณลงทุน และแหล่งที่มาของเงินทุน ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ ตามตารางที่ ๕.๙ พบว่า งบประมาณลงทุนของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ความต้องการด้านเงินทุนสูงขึ้นตามไปด้วย

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

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ	แหล่งที่มาของเงินลงทุน					รวมทั้งหมด
		เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจ	เงินงบประมาณแผ่นดิน	เงินกู้ภายในประเทศ	เงินกู้และสินเชื่อต่างประเทศ	อื่นๆ (ระบุ)	
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย	๒๕๕๗	-	๓๖,๑๖๑	๑,๑๐๕	๑๕,๒๔๖	-	๕๒,๕๑๒
๒. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	๒๕๕๗	๒๒	๗๔๗	๒๐,๙๙๗	๑๑,๑๒๕	-	๓๒,๘๙๑
	๒๕๕๘	๑๐	๑๒,๗๐๙	๖๙,๔๒๒	๕๙๗	-	๘๒,๗๓๘
	๒๕๕๙	๑๐	๑๔,๔๔๕	๙๔,๒๑๐	๔๗๗	-	๑๐๙,๑๔๒
๓. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	๒๕๕๗	๗๐	๓๗๐	-	-	๓๕๑	๗๙๑
	๒๕๕๘	๓๘	๕๙๔	-	-	-	๖๓๒
	๒๕๕๙	๓๘	NA	NA	NA	NA	๔๕
๔. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๒๕๕๗	๒๑,๙๕๙	-	-	๕,๑๗๑	-	๒๗,๑๓๐
	๒๕๕๘	๑๔,๐๖๑	-	-	๑๑,๔๓๑	-	๒๕,๔๙๓
	๒๕๕๙	NA	NA	NA	NA	NA	๑๙,๓๗๔
๕. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	๒๕๕๗	๘,๘๓๑	-	-	-	-	๘,๘๓๑
	๒๕๕๘	๑๓,๒๑๘	-	๒,๔๕๘	-	-	๑๕,๖๗๖
	๒๕๕๙	NA	NA	NA	NA	NA	๑๘,๗๐๑
๖. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	๒๕๕๗	๑๑,๕๓๖	-	-	-	-	๑๑,๕๓๖
	๒๕๕๘	๑๑,๐๐๐	-	-	-	-	๑๑,๐๐๐
	๒๕๕๙	NA	NA	NA	NA	NA	๑๑,๐๐๐

ที่มา: ตัวเลขประมาณการของรัฐวิสาหกิจโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)

หมายเหตุ : สำหรับปี ๒๕๕๙ เป็นตัวเลขประมาณการโดย สคร. ซึ่งยังไม่มีรายละเอียดแหล่งที่มาของเงินทุน

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

๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้เพื่อดำเนินโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้เพื่อเพื่อดำเนินโครงการ รวมทั้งชำระคืนหนี้เงินกู้แทนโดยเฉพาะโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนมาก

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบโครงการลงทุนขนาดใหญ่มักจะมีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงเท่าใดนัก เช่น รฟท. รฟม. และ ขสมก. ซึ่งประสบภาวะขาดทุนมาโดยตลอด ดังนั้น ภาระหนี้ที่เกิดจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จึงมีโอกาสที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตต่อไป หากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ได้

สำหรับหนี้สาธารณะที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยรวม อยู่ในระดับทรงตัว แต่หากพิจารณาองค์ประกอบของหนี้รัฐวิสาหกิจแล้วพบว่า หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันเพิ่มมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีหนี้จำนวน ๑,๐๘๗,๓๙๔ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ ๒.๒ โดยแบ่งออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๔๒๕,๘๙๗ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจำนวน ๖๖๑,๔๙๗ ล้านบาท (ภาระทางการคลังแบบโดยนัย) อย่างไรก็ตาม สัดส่วนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องโดยลดลงจากร้อยละ ๙.๓๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เหลือร้อยละ ๙.๐๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ สำหรับสัดส่วนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต่อหนี้สาธารณะรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากร้อยละ ๒๐.๔๙ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๑๙.๑๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑๐

ตารางที่ ๕.๑๐ หนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๐๗๙,๗๔๘	๑,๐๖๔,๒๘๗	๑,๑๑๒,๙๗๓	๑,๐๘๗,๓๙๔
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๒๗,๔๓๑	๔๙๕,๔๗๗	๔๔๙,๑๑๖	๔๒๕,๘๙๗
หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๕๒,๓๑๗	๕๖๘,๘๑๐	๖๖๓,๘๕๗	๖๖๑,๔๙๗
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๐.๓๕	๙.๕๓	๙.๓๒	๙.๐๒
สัดส่วนต่อหนี้สาธารณะรวม (ร้อยละ)	๒๔.๒๗	๒๑.๕๕	๒๐.๔๙	๑๙.๑๑
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	๑๐,๔๓๒	๑๑,๑๕๘	๑๑,๙๓๙	๑๒,๐๖๑
หนี้สาธารณะรวม	๔,๔๔๘,๘๐๑	๔,๙๓๗,๒๓๘	๕,๔๓๐,๕๖๐	๕,๖๙๐,๘๑๔

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะซึ่ง GDP (adjust) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๗

ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระทั้งในส่วนที่เกิดจากการค้ำประกันหนี้ให้รัฐวิสาหกิจ และการกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ/ให้ยืม ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ มีแนวโน้มลดลงจาก ๕๔๘,๔๒๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๔๖๓,๘๐๖ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ทั้งนี้ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๔๒๕,๘๙๗ ล้านบาท ประกอบด้วยหนี้ที่รัฐบาลรับภาระแทนรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วจำนวน ๑๓๒,๕๐๙ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๒๙๓,๓๘๘ ล้านบาท ขณะที่หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืมมีจำนวน ๓๗,๙๐๙ ล้านบาท โดยมีรายละเอียดปรากฏในตารางที่ ๕.๑๑

ตารางที่ ๕.๑๑ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับประกัน

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๒๗,๔๓๑	๔๙๕,๔๗๗	๔๔๙,๑๑๖	๔๒๕,๘๙๗
- หนี้ที่รัฐบาลรับประกัน ตามมติคณะรัฐมนตรี*	๑๘๗,๘๐๙	๑๒๘,๘๗๐	๑๑๕,๙๓๒	๑๓๒,๕๐๙
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้ พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ ^{๒๗}	๓๓๙,๖๒๑	๓๖๖,๖๐๗	๓๓๓,๑๘๔	๒๙๓,๓๘๘
หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม**	๒๐,๙๙๗	๓๒,๒๒๘	๕๔,๕๕๓	๓๗,๙๐๙
รวม	๕๔๘,๔๒๘	๕๒๗,๗๐๕	๕๑๓,๖๖๙	๔๖๓,๘๐๖

หมายเหตุ: *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับประกันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

**ข้อมูลให้กู้ต่อ (ในส่วนแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ) จำนวนโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบอัตราซื้อโดยใช้อัตราทางโทรเลข^{๒๘}

ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกำหนด

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗

สำหรับการพิจารณาหนี้ที่รัฐบาลรับประกันภาระตามมติคณะรัฐมนตรีในตารางที่ ๕.๑๒ จะเห็นได้ว่าภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ โดยรวมที่รัฐบาลรับประกัน มีแนวโน้มลดลงจาก ๑๘๗,๘๐๙ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๑๓๒,๕๐๙ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจากการยกเลิกมาตรการลดภาระค่าครองชีพและเหลือเพียง ๒ โครงการที่ดำเนินการอยู่ คือ มาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางและมาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถไฟฟ้าขึ้น ๓

ส่วนยอดหนี้เงินกู้สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ลดลงจาก ๑๕๒,๔๐๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๑๒๙,๒๔๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจากการจะมีการลงนามในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้างของรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีการเบิกจ่ายจากแหล่งเงินกู้น้อยกว่าการชำระคืนต้นเงิน ส่วนยอดหนี้โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรลดลงจาก ๕,๓๔๕ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๓,๒๖๙ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เนื่องจากรัฐบาลได้ชำระเงินต้นแล้วบางส่วน

ตารางที่ ๕.๑๒ หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับประกันตามมติคณะรัฐมนตรี

หน่วย : ล้านบาท

โครงการ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
๑. มาตรการลดภาระค่าครองชีพ*	๒๙,๒๓๘	๕,๐๖๕	-	-
๒. เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ PSO	๘๒๒	-	-	-
๓. โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ	๑๕๒,๔๐๔	๑๑๘,๗๑๓	๑๑๑,๖๙๗	๑๒๙,๒๔๐
๔. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร	๕,๓๔๕	๕,๐๙๒	๔,๒๓๕	๓,๒๖๙
รวม	๑๘๘,๘๐๙	๑๒๘,๘๗๐	๑๑๕,๙๓๒	๑๓๒,๕๐๙

หมายเหตุ: *ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ มีมาตรการลดค่าครองชีพทั้งหมด ๔ มาตรการ ในปี ๒๕๕๕ มีมาตรการลดค่าครองชีพทั้งหมด ๓ มาตรการ ในปี ๒๕๕๖ และปี ๒๕๕๗ มีมาตรการลดค่าครองชีพคงเหลือ ๒ มาตรการ โดยคณะรัฐมนตรี มีมติให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ รัฐวิสาหกิจจึงไม่จำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อเสริมสภาพคล่องในการดำเนินการ

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗

^{๒๗} หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะในหมวดที่ ๓ มาตรา ๒๗ - ๓๐

^{๒๘} อัตราซื้อทางโทรเลข หมายถึง อัตราที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อเงินตราต่างประเทศที่โอนทางโทรเลขเข้าบัญชีลูกค้าที่ต้องการขายรับเงินบาท

๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายอันเกิดจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีทางแพ่งต่างๆซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมายและการฟ้องร้องทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับ รัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ประกอบกับการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ นั้นจำเป็นต้อง พิจารณาผลการดำเนินงานของบริษัทลูก บริษัทในเครือ บริษัทร่วม และกลุ่มบริษัท ซึ่งมีความเชื่อมโยงและ ส่งผลกระทบต่อถึงกันได้ด้วยดังนั้น รายงานนี้จึงได้ทำการสำรวจรัฐวิสาหกิจฯ บริษัทลูก บริษัทในเครือบริษัท ร่วม และกลุ่มบริษัทของรัฐวิสาหกิจฯ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและมีข้อพิพาททาง กฎหมายที่มีมูลค่าความเสียหายสูงกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท จำนวน ๔ แห่ง เพื่อพิจารณาว่ามีความเสี่ยงจาก การฟ้องร้องคดีความทางกฎหมายมากน้อยเพียงใด จากตารางที่ ๕.๑๓๑ พบว่า มูลค่าความเสียหายที่อาจ เกิดขึ้นจากการฟ้องร้องหน่วยงานทั้ง ๔ แห่ง มีมูลค่าประมาณ ๒๑,๖๒๗.๐๒ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจ แพ้คดีความและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัยได้โดยมีรายละเอียดดังปรากฏใน ตารางที่ ๕.๑๓

ตารางที่ ๕.๑๓ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้น
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทแรงงาน ๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๒๙๙.๘๗ ๒,๕๘๘.๑๕
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทกับกรุงเทพมหานคร ๒. คดีทั่วไป ๓. คดีอื่นๆ	๒,๓๗๔.๙๑ ๖,๙๑๙.๓๘ ๒,๔๘๙.๗๑
บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	๑. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๐๕๕.๐๐
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	๑. คดีเรียกค่าเสียหาย	๔,๙๐๐.๐๐
รวม		๒๑,๖๒๗.๐๒

หมายเหตุ: รวมถึงบริษัทที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ แต่หากเกิดการแพ้อาจทำให้รัฐวิสาหกิจ(ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ที่ถือหุ้นอยู่ด้วยได้รับผลกระทบ
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์(ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)

๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจสามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของ

รัฐวิสาหกิจ (PSO) เพื่อแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลผ่านการแทรกแซงกลไกการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๓,๙๖๑ ล้านบาท คือการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน ๒,๔๓๖ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๑,๕๒๕ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๔,๖๙๙ ล้านบาท คือการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน ๒,๗๓๒ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๑,๙๖๗ ล้านบาทตามลำดับ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑๔

ตารางที่ ๕.๑๔ การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	๒๕๕๔		๒๕๕๕		๒๕๕๖		๒๕๕๗		๒๕๕๘	
	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.)	๓,๗๙๖	๒,๒๘๕	๔,๑๕๙	๒,๓๕๐	๔,๕๓๑	๒,๔๙๗	๔,๘๕๑	๒,๔๓๖	๕,๖๒๔	๒,๗๓๒
๒. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ(ขสมก.)	๑,๕๗๙	๑,๒๕๑	๑,๕๑๔	๑,๒๖๓	๑,๕๗๑	๑,๓๓๖	๒,๐๗๘	๑,๕๒๕	๒,๑๔๗	๑,๙๖๗
๓. การประปาส่วนภูมิภาค(กปภ.)	๑,๓๕๗	๓๘๓	๑,๗๘๓	-	-	-	-	-	-	-
รวม	๖,๗๓๒	๓,๙๑๙	๗,๔๕๖	๓,๖๑๓	๖,๑๐๒	๓,๘๓๓	๖,๙๒๙	๓,๙๖๑	๔,๘๘๐	๔,๖๙๙

ที่มา:สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการขอรับเงินอุดหนุน PSO มีหลายขั้นตอนและข้อมูลรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจในการขอรับเงินอุดหนุนขาดความครบถ้วน ทำให้กระบวนการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ของคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเกิดความล่าช้า ส่งผลให้สำนักงานงบประมาณไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุน PSO ให้กับรัฐวิสาหกิจได้ทันในปีที่ดำเนินการ รัฐวิสาหกิจจึงได้รับเงินอุดหนุน PSO ล่าช้า ทำให้รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง ได้แก่ รฟท.และ ขสมก. ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินในการดำเนินงาน จึงต้องกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของกิจการ โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ รัฐบาลรับภาระชำระเงินต้นและภาระดอกเบี้ย นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังประสบปัญหาไม่สามารถปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจทำให้งูเงินได้ไม่เต็มจำนวนค่าใช้จ่ายในปีที่ดำเนินการ ทั้งนี้ การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนับเป็นหนี้สาธารณะด้วย

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้เสนอแนวคิดให้รัฐวิสาหกิจใช้เงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนบริการสาธารณะ และจะไม่บรรจุเงินกู้สำหรับเงินอุดหนุน PSO ไว้ในแผนบริหารหนี้สาธารณะตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป โดยให้รัฐบาลรับภาระชำระเงินต้น และรัฐวิสาหกิจรับภาระดอกเบี้ย รวมถึงให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เร่งรัดกระบวนการ

พิจารณาเงินอุดหนุน PSO ให้เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาและประสานงานกับรัฐวิสาหกิจในการแก้ปัญหา
ดังกล่าว

ในส่วนของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนแม้ว่าจะไม่ได้รับเงินอุดหนุน
บริการสาธารณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ
แต่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินมาตรการเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปตามที่
มติครม.กำหนด โดยในปี ๒๕๕๗ รพท. และ ขสมก. ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว ๖๖๘ และ ๒,๕๘๙
ล้านบาท ตามลำดับ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑๕

ตารางที่ ๕.๑๕ ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	หน่วยงาน	๑.การรถไฟแห่งประเทศไทย	๒.องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	รวมทั้งหมด
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๑,๑๐๓	๒,๙๗๑	๔,๐๗๔
	จำนวนเงินที่ได้รับเงินชดเชย	๘๓๐	๒,๙๗๑	๓,๘๐๑
ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๑,๐๕๖	๓,๑๐๗	๔,๑๖๓
	จำนวนเงินที่ได้รับเงินชดเชย	๖๖๘	๒,๕๘๙	๓,๒๕๗
ปีงบประมาณ ๒๕๕๘	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๙๐๑	๓,๑๘๗	๔,๐๘๘
	จำนวนเงินที่ได้รับเงินชดเชย	-	-	-
รวมปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	๓,๐๖๐	๙,๒๖๕	๑๒,๓๒๕
	จำนวนเงินที่ได้รับเงินชดเชย	๑,๔๙๘	๕,๕๖๐	๗,๐๕๘
	จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับการชดเชย	๑,๕๖๒	๓,๗๐๕	๕,๒๖๗

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘)

กรอบความรู้ที่ ๑ “การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ”

ที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากสินค้าและการให้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานรวมถึงสาธารณูปโภค ได้แก่ การขนส่ง การผลิตกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาส่วนมากมาจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการแทรกแซงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยฝ่ายการเมือง เพื่อจุดประสงค์ในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ หรือการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง

หน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.)

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แต่งตั้ง คนร. ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยมีจุดประสงค์เพื่อปฏิรูปการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ โดย คนร. มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารรัฐวิสาหกิจ การดูแลแต่งตั้งบุคคลที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม รวมถึงเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้มีความเชื่อมโยงเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรุปความคืบหน้าของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ (ณ เดือนมกราคม ๒๕๕๘)

๑) เห็นชอบกรอบและโครงสร้างการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วย (๑) บทบาทของรัฐวิสาหกิจต่อทิศทางการพัฒนาประเทศและทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยได้มีการกำหนดบทบาทที่คาดหวังและภารกิจของรัฐวิสาหกิจในแต่ละอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน (๒) กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกันของรัฐวิสาหกิจ และ (๓) กำหนดแนวทางการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การประเมินผลและการให้ผลตอบแทนที่จูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ระบบบรรษัทภิบาลของรัฐวิสาหกิจให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นต้น

๒) เห็นชอบหลักการการจัดตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตอายุโครงการ ๒๐ ปี ซึ่งถือเป็นโครงการกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโครงการแรกของรัฐวิสาหกิจ โดยคาดว่าจะสามารถระดมทุนได้ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท

๓) รับทราบแผนการแก้ไขปัญหาการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้กระทรวงคมนาคมหารือร่วมกับกระทรวงการคลังในการโอนสิทธิ์ในการใช้ที่ดินของ รฟท. เพื่อให้กระทรวงการคลังบริหารจัดการ พร้อมทั้งรับภาระหนี้สินประมาณ ๘๓,๐๐๐ ล้านบาท

๔) รับทราบแผนการแก้ไขปัญหาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยประเด็นหลักคือ การให้ ขสมก. ดำเนินการในฐานะผู้ประกอบการเท่านั้น และให้กรมการขนส่งทางบกทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ผู้ให้บริการรถโดยสารสาธารณะแทน ขสมก. และมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมเร่งสร้างความชัดเจนของเส้นทางการเดินรถและการจัดสรรเส้นทางระหว่าง ขสมก. และรถร่วมเอกชน ทั้งนี้ หากมีความชัดเจนเรื่องเส้นทางการเดินรถของ ขสมก. แล้ว มอบหมายให้กระทรวงการคลังพิจารณาในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของ ขสมก. จำนวนกว่า ๙๒,๐๐๐ ล้านบาทต่อไป

๕) เห็นชอบแผนฟื้นฟูบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีประเด็นที่สำคัญ ๕ ประเด็น ได้แก่ (๑) การปรับเส้นทางบิน เช่น การหยุดบินในเส้นทางที่ขาดทุน การปรับลดจำนวนเที่ยวบิน เป็นต้น (๒) การปรับแผนการตลาด โดยเน้นเพิ่มสัดส่วนการขายตั๋วผ่านระบบออนไลน์ เป็นต้น (๓) การขายทรัพย์สินและอากาศยานที่ไม่ได้ใช้งาน (๔) การปรับโครงสร้างอัตราค่าจ้าง และ (๕) การปรับปรุงพัฒนาบริการที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของการบินไทย

บทสรุป

การจัดตั้ง คนร. เพื่อเข้ามาปฏิรูปการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นความคาดหวังที่ทั้งภาคธุรกิจและประชาชนคนไทยต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของรัฐวิสาหกิจในทางที่ดีขึ้น และเป็นการสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนในกระบวนการทำงานของรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นในด้านความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ โดยการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจย่อมมีผลต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่ดีต่อไปในอนาคต

๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

ตารางที่ ๕.๑๖ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๖๔,๐๖๔ และ ๖๐,๑๖๗ ล้านบาท ตามลำดับ) - การให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO)(ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๓,๙๖๑ ล้านบาท) - หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี(ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗ จำนวน ๑๓๒,๕๐๙ล้านบาท)*	- หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๔๒๕,๘๙๗ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗ จำนวน ๓๗,๙๐๙ ล้านบาท)
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็น กฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์		- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจบริษัทลูกและบริษัทในเครือทั้ง ๔ แห่ง มีมูลค่าประมาณ ๒๑,๖๒๗.๐๒ ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๖๖๑,๔๙๗ ล้านบาท

หมายเหตุ: * ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ
ที่มา: จัดทำโดยสำนักนโยบายการคลัง (ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗)

๕.๘ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. ควรเร่งรัดการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาด้านการเงินหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล กล่าวคือ

๑.๑ รฟท. ควรมีการวางแผนพัฒนาหารายได้ให้องค์กรเพิ่มขึ้น จากการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ เร่งการลงทุนทางด้านการซ่อมแซม/จัดซื้อจัดจักร เพื่อเพิ่มอัตราความเร็วของการเดินรถ และควรมีการแก้ปัญหาบำรุงรักษานาฬิกาที่เป็นภาระของ รฟท. ในอนาคต รวมถึงการแก้ไขปัญหาระบบฐานข้อมูลทางบัญชีให้มีประสิทธิภาพ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวัดผลการดำเนินงานได้^{๒๙} จัดทำแผนธุรกิจโดยมุ่งพัฒนาในด้านการให้บริการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายตั๋วโดยสารทางระบบออนไลน์เพื่อเพิ่มความสะดวกสำหรับผู้โดยสารเพิ่มความปลอดภัยโดยมีโครงการติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ และปรับปรุงเครื่องกั้นทาง^{๓๐}

๑.๒ รฟม. ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยง อันเกิดจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากผลการดำเนินงานของ รฟม. ที่เกิดขึ้นแต่ละปี ล้วนได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินเยนอย่างมาก รวมทั้งควรศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการส่งมอบพื้นที่ และการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาเหตุหลักของความล่าช้าในงานก่อสร้างรถไฟฟ้า^{๓๑}

๑.๓ ขสมก. ควรวางแผนจัดการปัญหาภาระหนี้สินที่มีอยู่จำนวนมาก และเร่งหาแนวทางในการเพิ่มรายได้เช่น การปรับปรุงเส้นทางการเดินรถประจำทางใหม่เพื่อลดค่าใช้จ่ายในเส้นทางที่ระยะทางยาว และควบคุมค่าใช้จ่าย เช่น จัดโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด เพื่อให้มีต้นทุนการเดินรถที่เหมาะสมและแข่งขันได้ รวมถึงมีการบริหารจัดการรถเอกชนร่วมบริการและการจัดให้มีระบบตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการเดินรถ Global Positioning System (GPS)^{๓๒}

๑.๔ บกท. ควรปรับโครงสร้างด้านการบริหารบุคคลเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน บริหารความเสี่ยงที่เกิดจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ บริหารจัดการทรัพย์สิน โดยเฉพาะการบริหารจัดการเครื่องบินให้เหมาะสมกับเส้นทางการบิน สภาพตลาด และความต้องการของลูกค้า รวมทั้งการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และพิจารณาหามาตรการในการเพิ่มรายได้^{๓๓}

๑.๕ ทีโอที ควรหาแนวทางเพิ่มรายได้เพื่อทดแทนรายได้สัมปทาน รวมทั้งแผนความเสี่ยงของการดำเนินงาน และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน^{๓๔}

^{๒๙} ที่มา: แผนวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๔ จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

^{๓๐} ที่มา: แผนรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๕-๒๕๕๙ จัดทำโดย การรถไฟแห่งประเทศไทย

^{๓๑} ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๓๒} ที่มา: แผนฟื้นฟูกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

^{๓๓} ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๓๔} ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

๑.๖ กสท.ควรมุ่งเน้นการสร้างกำไรนอกเหนือจากการขายบริการหลัก โดยการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการ สร้างผลิตภัณฑ์ให้มีความหลากหลาย รวมทั้งมองหาตลาดใหม่ๆ เพื่อสร้างทางเลือกให้แก่ลูกค้า และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน^{๓๕}

๒. ควรมีการพิจารณาวงเงินอุดหนุน PSO ตามปริมาณการให้บริการที่เกิดขึ้นจริง และควรให้เงินอุดหนุน PSO เป็นเงินงบประมาณแบบปีต่อปี

^{๓๕}ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ(Specialized Financial Institutions : SFIs)^{๓๖} 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 ในการศึกษาจะพิจารณาเพียง ๖ แห่ง^{๓๗} ที่มีการปล่อยสินเชื่อประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส.ธอส. ธพว.ธสน. และธอท. โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงดังต่อไปนี้

๑. การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs

๒. การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการของ SFIs ที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account :PSA)

๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs จะพิจารณาจากสินทรัพย์ หนี้สิน สินเชื่อคงค้าง และหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non Performing Loans : NPLs) ประกอบกับการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญของ SFIs โดยมีสาระสำคัญดังนี้

จากการพิจารณาสินทรัพย์ของSFIs ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ พบว่าสินทรัพย์ของ SFIs ในภาพรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส.ในอัตราร้อยละ ๕.๔๐ และ ๐.๓๕ ตามลำดับ ในขณะที่ธอท. และ ธพว. ที่มีมูลค่าสินทรัพย์ลดลงเล็กน้อย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ธอท. และ ธพว. มีสินทรัพย์ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๙.๓๘

^{๓๖} ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน ๘ แห่ง ประกอบด้วย ๑) ธนาคารออมสิน ๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ๔) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ๕) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย๖) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ๗) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ๘) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

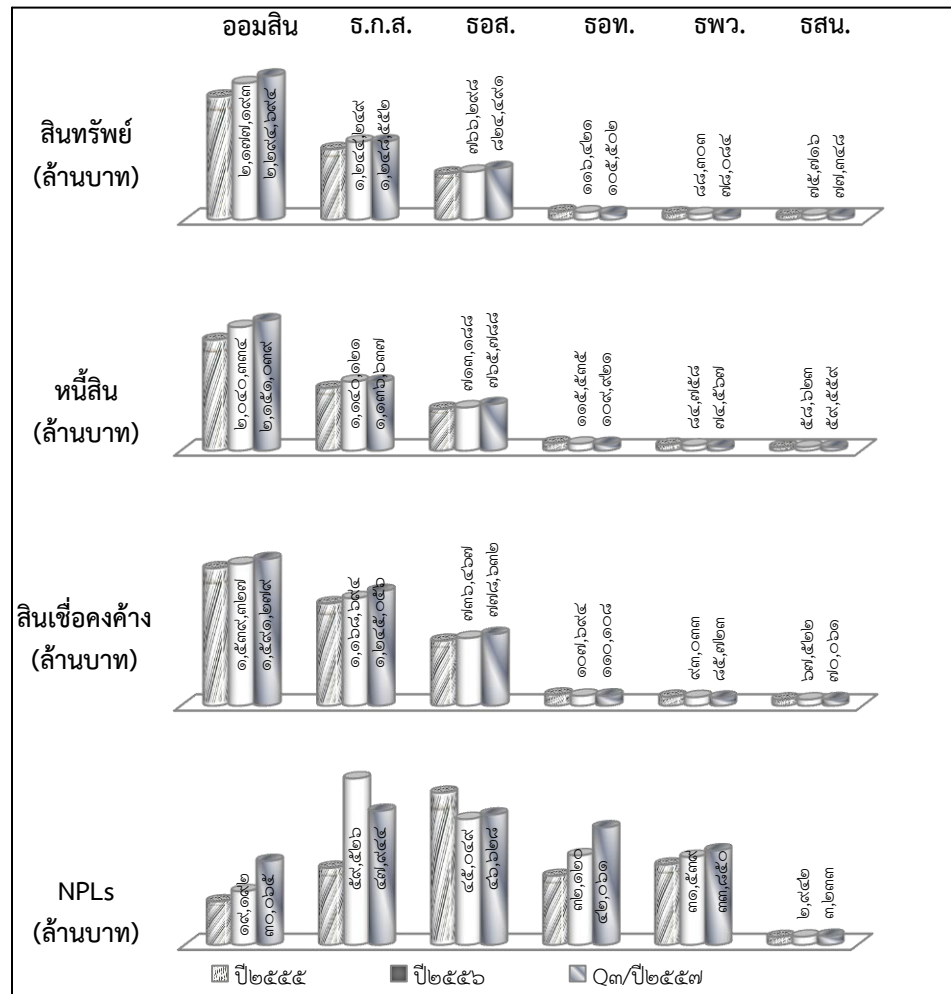
^{๓๗} ไม่รวมบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เนื่องจาก บสย. เป็นบริษัทที่รับค้ำประกันสินเชื่อ ในขณะที่บตท. มีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (ณ ไตรมาสที่ ๑ ปี ๒๕๕๗ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๘,๕๒๑.๐๐ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อีก ๗ แห่ง ประกอบกับไม่มีรายการธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ

และ ๑๑.๕๗ ตามลำดับ) ทั้งนี้ ธนาคารออมสินมีมูลค่าสินทรัพย์สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ ข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ มีมูลค่าทั้งสิ้น ๒,๒๙๔,๖๙๔ ล้านบาท รองลงมาคือ ธ.ก.ส. จำนวน ๑,๒๔๘,๕๕๒ ล้านบาท ส่วนธสน. มีมูลค่าสินทรัพย์น้อยที่สุดอยู่ที่จำนวน ๗๗,๓๔๘ ล้านบาท

สำหรับหนี้สินของ SFIs ส่วนใหญ่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของหนี้สินของธนาคารออมสิน ธอส. และ ธสน. ในอัตราร้อยละ ๕.๔๓ ๔.๖๑ และ ๑.๖๐ ในขณะที่ ธ.ก.ส. ธอท. และ ธพว. มีแนวโน้มหนี้สินลดลง ซึ่ง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ธ.ก.ส. ธอท. และ ธพว. มีหนี้สินลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๐.๓๑ ๔.๘๖ และ ๑๒.๐๒ ตามลำดับ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสินเชื่อกค้าง พบว่า SFIs ส่วนใหญ่มีสินเชื่อกค้างเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ยกเว้น ธพว. ที่มียอดสินเชื่อกค้างลดลงเล็กน้อย) โดยธนาคารออมสินมียอดสินเชื่อกค้างมากที่สุดโดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ มีมูลค่าทั้งสิ้น ๑,๕๙๑,๒๗๙.๐๐ ล้านบาท รองลงมาคือ ธ.ก.ส. คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๑,๒๔๕,๐๕๖.๐๐ ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายภาครัฐที่เน้นการช่วยเหลือประชาชนทั่วไปและกลุ่มของเกษตรกรเป็นสำคัญ สำหรับหนี้ NPLs ของ SFIs ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ในภาพรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องที่สำคัญได้แก่ ธนาคารออมสิน และ ธอท. เพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๖.๖๖ และ ๓๐.๙๕ ตามลำดับ ยกเว้น ธ.ก.ส. ที่มีมูลค่าหนี้ NPLs ลดลงร้อยละ ๑๙.๔๖ โดยมีมูลค่า NPLs สูงสุดเมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ อยู่ที่จำนวน ๕๙,๕๒๖.๐๐ ล้านบาท เนื่องจากปัจจัยด้านฤดูกาล ซึ่งเป็นช่วงฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิต กลุ่มลูกค้าของ ธ.ก.ส. จะนำรายได้จากการขายผลผลิตทางการเกษตรมาชำระหนี้ได้มากขึ้น รองลงมาคือ ธอส. และ ธอท. มีมูลค่า NPLs จำนวน ๔๖,๖๒๘.๐๐ และ ๔๒,๐๖๑.๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ (แผนภาพที่ ๖.๑)

แผนภาพที่ ๖.๑ สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๕ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗



ที่มา : สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังข้อมูล ณ กันยายน ๒๕๕๗

การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน^{๓๘} ที่สำคัญประกอบด้วยหนี้สินต่อสินทรัพย์ (Debt Ratio) อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio) อัตราส่วนเงินกองทุน

^{๓๘} อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ (Debt Ratio) (หนี้สินรวม/สินทรัพย์รวม*๑๐๐) เป็นการเปรียบเทียบว่ากิจการมีหนี้สินเป็นกี่เท่าของสินทรัพย์รวม ถ้าอัตราส่วนดังกล่าวต่ำ แสดงว่ากิจการมีการระดมทุนน้อยและมีโอกาสกู้ยืมหนี้สินครั้งต่อไปได้มาก ตรงกันข้ามหากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากิจการมีการระดมทุนมากและมีโอกาสจะกู้ยืมหนี้สินครั้งต่อไปได้น้อย

อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio) (หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้/สินเชื่อกค้าง*๑๐๐) สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อ หากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากระบวนการอำนวยการสินเชื่อไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

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

อัตราส่วนสินเชื่อกค้างต่อเงินฝาก (L/D RATIO) (เงินให้สินเชื่อ/เงินฝาก*๑๐๐) หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อ ย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

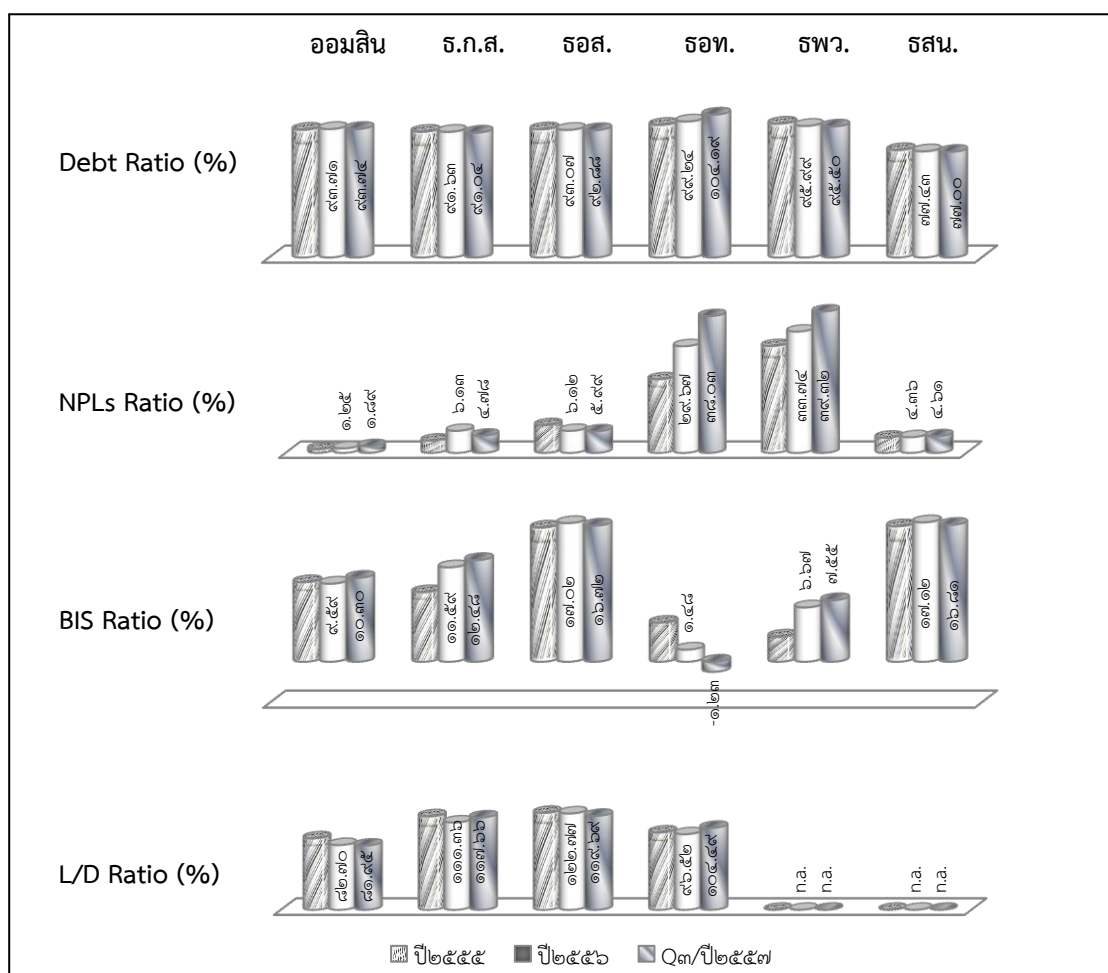
ต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) สรุปได้ดังนี้ จากการพิจารณาอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ (Debt Ratio) ของ SFIs ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ พบว่าส่วนใหญ่มีแนวโน้มลดลง (ยกเว้น ธอท. ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้น) แสดงให้เห็นว่า SFIs มีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่งขึ้นอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนดังกล่าวของ ธอท. ที่มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปี ๒๕๕๖ ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ ๙๙.๒๔ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๐๔.๑๙ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ รองลงมาคือ ธพว. ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ ๙๕.๕๐ สะท้อนให้เห็นถึงสถานะทางการเงินที่มีความเปราะบางและมีความต้องการสภาพคล่องและเงินทุนในอนาคตเพิ่มขึ้น ในขณะที่ ธสน. มีอัตราส่วนดังกล่าวน้อยที่สุดอยู่ที่ร้อยละ ๗๗.๐๐

นอกจากนี้ หากพิจารณาอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ของ SFIs ในภาพรวม พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (ยกเว้น ธ.ก.ส. และ ธอส. ที่มีสัดส่วนดังกล่าวลดลง) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธพว. และ ธอท. มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงที่สุดสองอันดับแรกเมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ธพว. มีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ ๓๙.๓๒ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๓๓.๗๔ ในขณะที่ ธอท. มีสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ ๓๘.๐๓ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๒๙.๖๗ สาเหตุเกิดจากกระบวนการปล่อยสินเชื่อที่ไม่เหมาะสม ทำให้การวิเคราะห์ลูกค้าไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การประเมินหลักประกันแตกต่างจากวิสัยทัศน์ส่งผลให้การประเมินราคามูลค่าหลักประกันสูงกว่าที่ควร และการติดตามดูแลลูกหนี้ไม่เพียงพอสำหรับอัตราส่วนดังกล่าวของ SFIs อื่น ๆ มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารออมสินที่มีอัตราส่วนดังกล่าว ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ อยู่ที่ร้อยละ ๑.๘๙

ด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของ SFIs ส่วนใหญ่ยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคงโดย SFIs ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงสุด ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ คือ ธสน. อยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๘๑ ขณะที่ ธอท. และ ธพว. มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดซึ่งเท่ากับร้อยละ -๑.๒๓ และ ๗.๕๕ ตามลำดับเนื่องจากสถาบันการเงินทั้งสองแห่งมีมูลค่าสินทรัพย์เสี่ยงสูงทั้งนี้ ในกรณีที่ ธอท. มีอัตราส่วนดังกล่าวติดลบ เป็นผลจากการที่มีมูลค่าหนี้ NPLs สูง จึงต้องมีการกันเงินสำรองไว้ในระดับสูง จนส่งผลให้ผลการดำเนินงานขาดทุนและเงินกองทุนติดลบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนให้ SFIs ทั้งสองแห่งนี้

ขณะที่อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ของ SFIs ในภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ธอส. และ ธ.ก.ส. มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงที่สุดสองอันดับแรกเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ ๑๑๙.๖๙ และ ๑๑๗.๖๖ ตามลำดับ สะท้อนถึงการดำเนินนโยบายที่เน้นการปล่อยสินเชื่อมากกว่าการรับฝากเงิน แม้ว่าจะทำให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันความเสี่ยงในการก่อหนี้ NPLs ก็มีโอกาสดังกล่าวเพิ่มขึ้นเช่นกัน (แผนภาพที่ ๖.๒)

แผนภาพที่ ๖.๒ อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๕ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗



หมายเหตุ : ไม่มีผลของอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ของ ธสน. และ ธพว. เนื่องจาก SFIs ทั้งสองแห่งไม่รับฝากเงิน
ที่มา : สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังข้อมูล ณ กันยายน ๒๕๕๗

๖.๒ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการของ SFIs ที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account:PSA)

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่าน SFIs หรือกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities : QFAs) นั้น โดยทั่วไปเป็นการช่วยเหลือประชาชนและ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยการปล่อยสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนอาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งมีผลต่อความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะเงินกองทุนของ SFIs และอาจก่อให้เกิดภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล ทั้งในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ การเพิ่มทุนและการชดเชยความเสียหาย อันเกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SFIs ที่รับฝากเงินจากประชาชน

เนื่องจากจะมีความอ่อนไหวมาก หากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบSFIs อาจทำให้ตัดสินใจถอนเงินฝาก ส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องและอาจจะเป็นภาระทางการคลังได้ในที่สุด

สำหรับการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และภาระหนี้ที่เกิดจากโครงการ นอกจากนั้น เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปีเช่นโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพักชำระหนี้ และโครงการ SME POWER เป็นต้น ทั้งนี้ ภาระอุดหนุนการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลให้แก่ SFIs จะเป็นการอุดหนุนเฉพาะส่วนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลนั้น SFIs จะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account - PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ โดยหลังจากแยกรายการแล้วสามารถทราบถึงผลการดำเนินงานของธุรกรรมทั้งสองประเภทของสถาบันการเงินได้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินงานอย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเอง และสามารถดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐเพื่อฟื้นฟู หรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมาย โดยที่โครงการตามนโยบายรัฐที่จัดเป็นโครงการ PSAต้องเป็นโครงการของ SFIs ที่มีวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๑. โครงการที่มีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

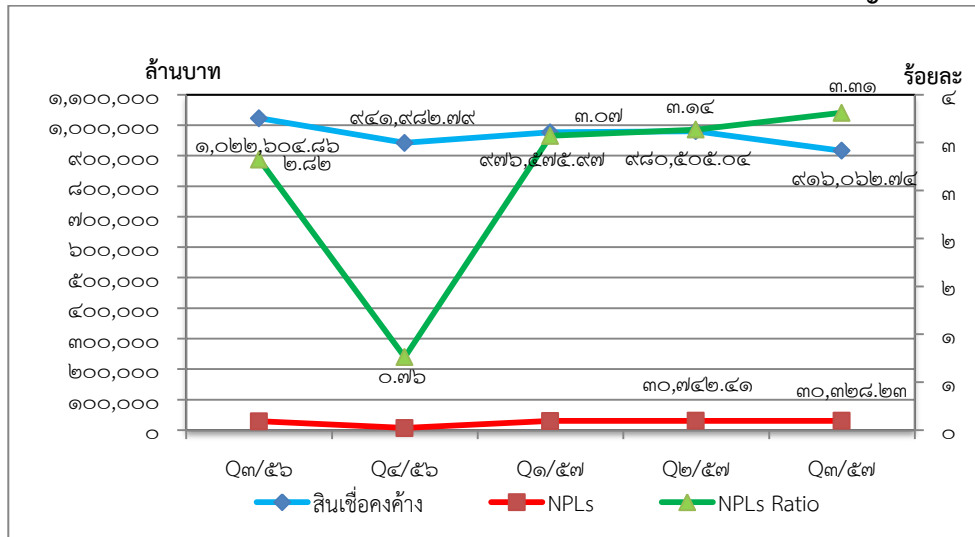
๒. โครงการของSFIs ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นพิเศษโดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงในที่นี้ให้นับเฉพาะโครงการนโยบายรัฐที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลังจากวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นโครงการ PSA อย่างไรก็ดี โครงการตามนโยบายรัฐที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับถึงวิธีการชดเชย และโครงการนโยบายรัฐที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ รวมทั้งโครงการที่ SFIs พิจารณาดำเนินการเองในลักษณะที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนกับประชาชน และ SMEs ในการขออนุมัติสินเชื่อ ล้วนมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิด NPLs มากกว่าปกติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของ SFIs และนำไปสู่ความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลอาจต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนให้ในท้ายที่สุด ทั้งนี้ กระบวนการคล้อยอยู่ระหว่างการรวบรวมและจัดประเภทโครงการในลักษณะดังกล่าวเป็นโครงการ PSA เพื่อให้รับรู้ภาระทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างทั่วถึง

๖.๒.๑ ผลการดำเนินงานและประมาณการความเสียหายของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ในภาพรวม

การดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA มียอดสินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ จำนวนทั้งสิ้น ๙๑๖,๐๖๒.๗๔ ล้านบาท ลดลงร้อยละ ๖.๕๗ จากไตรมาสที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในภาพรวมมีการปล่อยสินเชื่อลดลง สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากโครงการพักชำระหนี้เกษตรกรปี ๒๕๕๔ ของ ธ.ก.ส. ได้สิ้นสุดโครงการ ขณะที่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ของโครงการที่มีการแยกบัญชี (PSA) ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๐,๓๒๘.๒๓ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ร้อยละ ๓.๓๑ ทั้งนี้ จากการพิจารณาพบว่า NPLs Ratio ณ สิ้นไตรมาสที่ ๑ - ๓ ปี ๒๕๕๗ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากโครงการรักษาเสถียรภาพราคายางปี ๒๕๕๖/๒๕๕๗ ของ ธ.ก.ส. สิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการและอยู่ระหว่างการเสนอขายอายุโครงการต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อเสริมสภาพคล่องให้องค์การสวนยางในการบริหารจัดการยางพาราที่ได้รับซื้อไว้ ดังนั้น ในเบื้องต้น ธ.ก.ส. จึงมีการจัดชั้นให้ยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการดังกล่าวเป็น NPLs ซึ่งคิดเป็นจำนวน ๒๒,๐๑๐.๔๙ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๖.๓)

แผนภาพที่ ๖.๓ ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA

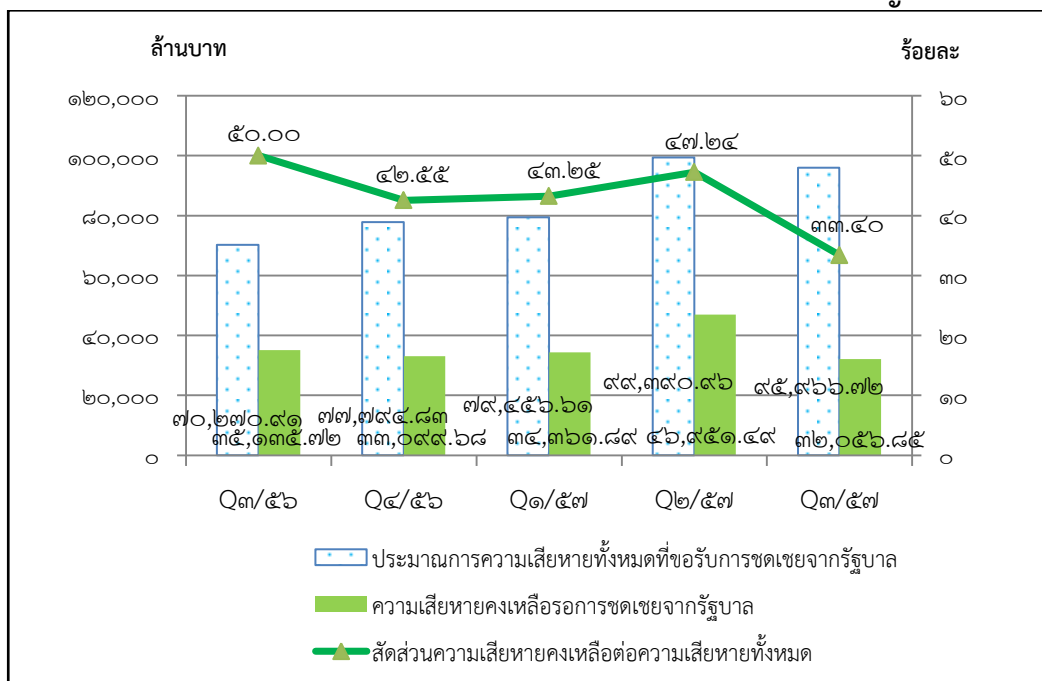


ที่มา : สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗

แม้ว่าการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากประมาณการความเสียหายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ขอรับการชดเชยจากรัฐบาล (โครงการที่มีการแยกบัญชี PSA) ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๙๕,๙๖๖.๗๒ ล้านบาท และความเสียหายคงเหลือที่รอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน ๓๒,๐๕๖.๘๕ ล้านบาท ทั้งนี้ สัดส่วนความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลต่อประมาณการความเสียหายโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๐ ลดลงจากไตรมาสที่ผ่านมา เนื่องจากโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการ

ธุรกิจท่องเที่ยวฯ และสินเชื่อโครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย ระยะที่ ๑ ของ ธพว. ได้รับเงินชดเชยครบแล้ว (แผนภาพที่ ๖.๔)

แผนภาพที่ ๖.๔ ประเมินการความเสียหายของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA



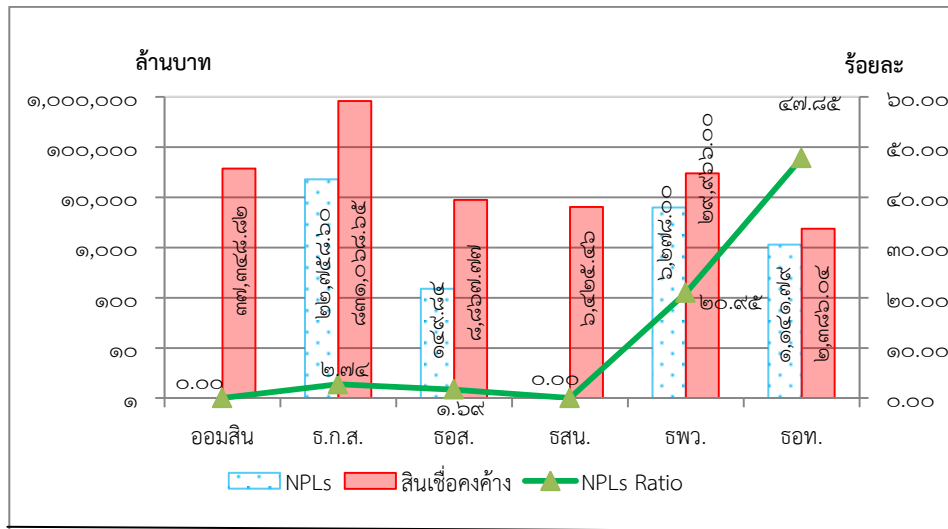
ที่มา : สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗

๖.๒.๒ ผลการดำเนินงานและประมาณการความเสียหายของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗

ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ธ.ก.ส. มียอดสินเชื่อคงค้างสูงที่สุดจำนวน ๘๓๑,๐๖๘.๖๕ ล้านบาท รองลงมาคือ ธนาคารออมสินที่มียอดสินเชื่อคงค้างจำนวน ๓๗,๓๔๘.๘๒ ล้านบาท ขณะที่ NPLs ของ ธ.ก.ส. มีมูลค่าสูงที่สุดเท่ากับ ๒๒,๗๕๘.๖๐ ล้านบาท ลดลงเล็กน้อยจากไตรมาสที่ผ่านมา ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ NPLs ของ ธ.ก.ส. ยังคงอยู่ในระดับสูง เนื่องจากโครงการรักษาเสถียรภาพราคาขายปี ๒๕๕๖/๒๕๕๗ สิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการและอยู่ระหว่างการเสนอขายอายุโครงการต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในเบื้องต้น ธ.ก.ส. จึงมีการจัดชั้นให้ยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการดังกล่าวเป็น NPLs

นอกจากนี้ หากพิจารณา NPLs Ratio พบว่า ธอท. และ ธพว. มีสัดส่วนค่อนข้างสูงมีค่าอยู่ที่ ร้อยละ ๔๗.๘๕ และ ๒๐.๙๕ ตามลำดับ เนื่องจากกลุ่มลูกค้าจะเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำไม่มีหลักประกัน และเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ รวมทั้งบางโครงการมีเงื่อนไขที่ไม่ต้องตรวจเครดิตบูโรก่อนการปล่อยกู้ซึ่งแตกต่างจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจ่ายเงินแทนรัฐบาลและการปล่อยกู้ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ หากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมี NPLs Ratio สูงรัฐบาลอาจมีความเสี่ยงในการพิจารณาเพิ่มทุนต่อไป (แผนภาพที่ ๖.๕)

แผนภาพที่ ๖.๕ สินเชื่อค้ำ NPLs และสัดส่วน NPLs Ratio ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA
 รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗



ที่มา : สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗

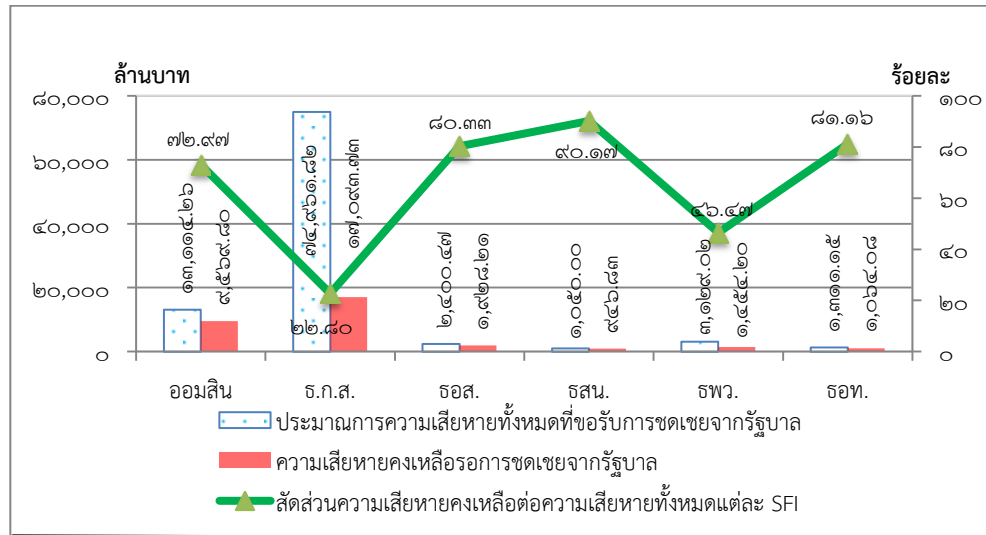
สำหรับประมาณการความเสียหายที่ขอรับการชดเชยจากรัฐบาล และความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลพบว่า ธ.ก.ส. มีมูลค่าดังกล่าวมากที่สุดจำนวน ๗๔,๙๖๑.๘๒ และ ๑๗,๐๙๓.๗๓ ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นสัดส่วนความเสียหายคงเหลือต่อความเสียหายทั้งหมดของ ธ.ก.ส. อยู่ที่ร้อยละ ๒๒.๘๐ รองลงมาคือธนาคารออมสินที่มีประมาณการความเสียหายและความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน ๑๓,๑๔๔.๒๖ และ ๙,๕๖๙.๘๐ ล้านบาท ตามลำดับ

นอกจากนี้ หากพิจารณา ธสน. ธอท. ธอส. ธ.ออมสิน และ ธพว. ซึ่งมีสัดส่วนความเสียหายคงเหลือต่อความเสียหายทั้งหมดอยู่ในระดับสูงเท่ากับร้อยละ ๙๐.๑๗ ๘๑.๑๖ ๘๐.๓๓ ๗๒.๙๗ และ ๔๖.๔๗ ตามลำดับแล้วพบว่า สัดส่วนความเสียหายคงเหลือของ ธสน. ดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานตามปกติหรือสภาพคล่อง เนื่องจาก ธสน. มีโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA เพียงโครงการเดียว และมีหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อที่เข้มงวด ดังนั้น คาดว่าโครงการดังกล่าวมีโอกาสเสียหายค่อนข้างน้อย ขณะที่ ธอท. และ ธพว. แม้ว่ามูลค่าความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ แต่จากสัดส่วนความเสียหายคงเหลือต่อความเสียหายทั้งหมด และผลการดำเนินงานที่มีสัดส่วน NPLs Ratio อยู่ในระดับสูงอาจส่งผลให้รัฐบาลต้องรับภาระชดเชยความเสียหายเพิ่มขึ้น และกระทบต่อการดำเนินงานและสภาพคล่องของ ธอท. และ ธพว. ในที่สุด (แผนภาพที่ ๖.๖)

ขณะที่ บสย. แม้ว่าจะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ค้ำประกันสินเชื่อ แต่การค้ำประกันดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นการค้ำประกันโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ทำให้รัฐบาลมีภาระในการชดเชยความเสียหายเช่นเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ โดยประมาณการความเสียหายที่ขอรับการชดเชยจากรัฐบาลของ บสย. มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕,๒๘๑.๒๔ ล้านบาท ขณะที่มีความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยอีกจำนวน ๑๒,๐๓๔.๖๙ ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป การดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA หาก SFIs มีประมาณการความเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลสูง สะท้อนถึงความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้สูงขึ้นด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ ๖.๖ ประมาณการความเสียหายของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA
รายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗



ที่มา : สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วน NPLs ของ SFIs กับ สัดส่วน NPLs ของ SFIs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA พบว่า NPLs ของโครงการ PSA มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ ยกเว้น ธอท. มีสัดส่วน NPLs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่สูงกว่า โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ ธอท. มีสัดส่วน NPLs ของ SFIs อยู่ที่ร้อยละ ๓๘.๐๓ ขณะที่สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ร้อยละ ๔๗.๘๕ รองลงมาคือ ธพว. ในขณะที่ธนาคารออมสิน และ ธสน. ไม่มี NPLs ที่เกิดจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA แสดงให้เห็นว่า NPLs ที่เกิดจากการดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ของธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. และ ธสน. ยังไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินธุรกรรมตามปกติและสภาพคล่องของแต่ละ SFIs ยกเว้น ธอท. และ ธพว. ที่รัฐบาลอาจต้องรับภาระในการเพิ่มทุนเพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินต่อไป (ตารางที่ ๖.๑)

ตารางที่ ๖.๑การเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกคงค้าง (NPLs Ratio)
ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ของ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สำหรับโครงการที่มี การแยกบัญชี PSA
ธนาคารออมสิน	๑.๘๙	๐.๐๐
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๔.๗๘	๒.๗๔
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๕.๙๙	๑.๖๙
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๓๙.๓๒	๒๐.๙๕
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๔.๖๑	๐.๐๐
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๓๘.๐๓	๔๗.๘๕

ที่มา : สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกคงค้าง จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงินสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ขณะที่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อกคงค้างของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นอกจากนี้ หากพิจารณาหนี้คงค้างของSFIsที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก ๒๒๓.๔๗ พันล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ เป็น ๗๒๕.๕๕ พันล้านบาท ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ คิดเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นถึง ๓.๒ เท่า นอกจากนี้ สัดส่วนหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๔.๑๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑๒.๗๕ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑.๗๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๕.๙๓ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหนี้คงค้างของ SFIs ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน เช่น โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรของ ธ.ก.ส. ที่มีมูลค่าหนี้คงค้างจำนวน ๕๒๘ พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘๐ ของหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งหมด (ตารางที่ ๖.๒)

ตารางที่ ๖.๒ หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ)
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗

ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	Q๓/๒๕๕๗
หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน (พันล้านบาท)	๑๗๕.๒๙	๑๕๕.๔๐	๓๕๑.๐๓	๕๔๐.๗๘	๖๒๕.๘๗
หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (พันล้านบาท)	๔๘.๑๗	๖๕.๔๐	๗๘.๑๙	๗๙.๒๕	๙๙.๖๘
หนี้คงค้างรวมของ SFIs (พันล้านบาท)	๒๒๓.๔๗	๒๒๐.๘๐	๔๒๙.๒๒	๖๒๐.๐๓	๗๒๕.๕๕
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	๑๐,๐๐๑	๑๐,๖๗๗	๑๑,๒๔๔	๑๑,๙๓๘	๑๒,๒๓๖
หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	๔,๒๓๑	๔,๔๔๘	๔,๙๓๗	๕,๔๓๑	๕,๖๙๑
หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน ต่อหนี้สาธารณะคงค้างรวม (ร้อยละ)	๕.๑๔	๓.๔๙	๗.๑๑	๙.๙๖	๑๒.๗๕
หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP (ร้อยละ)	๑.๗๕	๑.๔๖	๓.๑๒	๔.๕๓	๕.๙๓
หนี้สาธารณะคงค้างรวมต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๒.๓๐	๔๑.๖๖	๔๓.๙๑	๔๕.๔๙	๔๖.๕๑

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

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะซึ่ง GDP (adjust) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP

ข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗

กรอบความรู้ที่ ๒ ภาระทางการคลังจากโครงการจำนำผลิตผลทางการเกษตร

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวผ่านโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรนั้น^{๓๙} นำมาซึ่งภาระทางการคลังของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการและการชดเชยความเสียหายให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็น SFIs หลักที่ใช้เป็นกลไกในการดำเนินโครงการดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ ธ.ก.ส. ในแต่ละปี

งบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการยกระดับราคา
สินค้าเกษตร^{๔๐} ของ ธ.ก.ส. ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	จำนวน
๒๕๕๓	๕,๕๗๗.๕
๒๕๕๔	๔๙,๒๖๕.๐
๒๕๕๕	๔๕,๑๒๙.๕
๒๕๕๖	๓๙,๒๘๖.๐
๒๕๕๗	๗๓,๕๑๖.๕

ที่มา เอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

สำหรับเงินที่ใช้ในการดำเนินโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร มาจากเงินทุนของ ธ.ก.ส. และเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐอื่น ๆ ทั้งนี้ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ พบว่าเงินที่ใช้ในโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรมีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๑๘,๖๘๓.๐๓ ล้านบาท^{๔๑}

ในขณะที่รายได้ของโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๐๓,๔๕๓.๐๙ ล้านบาท แบ่งเป็นรายได้จากการระบายผลิตผลทางการเกษตร เงินอุดหนุนจากงบประมาณ และเงินที่เกษตรกรรไถ่ถอนชำระหนี้การรับจำนำให้ ธ.ก.ส. จำนวน ๓๔๙,๓๘๖.๒๐

^{๓๙}โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรในที่นี้หมายถึง

๑. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี ๕๐/๕๑ ปี ๕๔/๕๕ และจำนำข้าวเปลือก ปี ๕๕/๕๖ ครั้งที่ ๑-๒
๒. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี ๕๑-๕๒ และ ปี ๕๕
๓. โครงการมันสำปะหลัง ปี ๕๑/๕๒ และปี ๕๔/๕๕ - ปี ๕๕/๕๖
๔. โครงการยางพารา ปี ๕๑/๕๒ และปี ๕๔/๕๕ - ปี ๕๕/๕๖

^{๔๐}งบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการยกระดับสินค้าเกษตร ของ ธ.ก.ส. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ในที่นี้ประกอบด้วย

๑. การชำระคืนต้นและดอกเบี้ยโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรปี ๕๑/๕๒ (สถาบันการเงินอื่น) จำนวน ๑,๗๗๓.๙ ล้านบาท
๒. ชดเชยภาระต้นเงินและดอกเบี้ยโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรปีการผลิต ๕๑ - ๕๕/๕๖ จำนวน ๖๖,๐๕๕.๘ ล้านบาท
๓. ค่าใช้จ่ายโครงการรับจำนำผลิตผลปี ๕๖/๕๗ จำนวน ๕,๖๘๖.๘ ล้านบาท

^{๔๑}ที่มา : ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๕๒,๘๓๖.๕๑ และ ๑,๒๒๐.๔๘ ล้านบาท ตามลำดับ

ผลจากการดำเนินโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล โดยภาระทางการคลังดังกล่าว จะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับรายได้จากการระบายสินค้า เงินอุดหนุนจากงบประมาณ และเงินที่เกษตรกรไถ่ถอนชำระหนี้การรับจำนำ หักด้วยเงินที่ใช้ในโครงการฯ ทั้งนี้ หากรัฐบาลไม่มีการระบายสินค้าจากโครงการฯ เลย จะส่งผลให้เกิดภาระทางการคลัง จำนวนทั้งสิ้น ๗๑๕,๒๓๙.๘๔ ล้านบาท ซึ่งการระบายสินค้าคงเหลือล่าช้าจะส่งผลให้เกิดการเสื่อมสภาพของสินค้าและทำให้มูลค่าสินค้าลดลง ซึ่งจะกระทบต่อภาระการคลังของรัฐบาลเพิ่มขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลและลดแรงกดดันต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. รัฐบาลจึงควรเร่งระบายผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ให้นำเงินที่ได้จากการระบายผลิตผลทางการเกษตรตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๔/๒๕๕๕ เป็นต้นไป นำมาชำระคืนเงินที่ ธ.ก.ส. สรรองจ่ายก่อน แล้วจึงค่อยชำระคืนเงินกู้สถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังจัดหาและค้ำประกัน ในกรณีที่ ธ.ก.ส. ยังไม่ได้รับเงินจากการระบายผลิตผลทางการเกษตร และต้องสำรองจ่ายเงินทุนของ ธ.ก.ส. ไปก่อนหน้านี้ รัฐบาลก็ต้องรับภาระชดเชยต้นทุนเงินให้ ธ.ก.ส. ในอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก (Fixed Deposit Rate) FDR+๑ อีกด้วย

ทั้งนี้ ผลจากการนำเงินที่ได้จากการระบายผลิตผลทางการเกษตรมาใช้ในสภาพคล่อง ธ.ก.ส. นอกจากจะทำให้แรงกดดันต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. มีแนวโน้มลดลงแล้วเงินที่เหลือจากการระบายข้าว (หลังชำระคืนให้แก่ ธ.ก.ส. แล้ว) นำไปชำระคืนเงินกู้ ยังส่งผลให้หนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลง อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป แหล่งเงินทุนที่ใช้สำหรับโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. เอง หรือเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐอื่น ๆ ล้วนก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาลทั้งสิ้น โดยภาระทางการคลังซึ่งเกิดจากการกู้เงินเป็นภาระทางตรงที่ถูกนับรวมเป็นหนี้สาธารณะแล้ว ในขณะที่ ภาระผูกพันของรัฐบาลเกิดจากการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการฯ ให้แก่ ธ.ก.ส. รวมถึงผลจากการขาดสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. อาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงินและรัฐบาลอาจต้องรับภาระในการเพิ่มเงินอุดหนุนหรือเพิ่มทุนแก่ ธ.ก.ส. ในที่สุด

๖.๓ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง SFIs แต่ละแห่งได้กำหนดว่ารัฐบาลสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนแก่ธนาคารได้เมื่อรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายหรือประสบกับการขาดทุนจากการดำเนินงาน เนื่องจาก SFIs จัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่ไม่แสวงหากำไรสูงสุด โดยนโยบายต่าง ๆ ถูกออกแบบมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินพันธกิจในการเติมเต็มช่องว่างทางการเงินได้โดยมีความมั่นคง รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนให้ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่าย

เมื่อพิจารณาการเพิ่มทุนพบว่า รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs แตกต่างกันในแต่ละปี ทั้งนี้ จะมีเกณฑ์พิจารณาอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจากผลการดำเนินงานของแต่ละ SFIs รวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการเพิ่มทุนจำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๕๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๑,๑๕๕ ล้านบาท (ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีจำนวน ๖๐๐ ล้านบาท) หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๙๒.๕ สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๔,๖๓๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs ภายใต้แผนการฟื้นฟูของ SFIs จำนวน ๒ แห่ง คือ ธพว. และ ธอท. ในขณะที่การเพิ่มทุนของ บตท. เป็นการเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงาน (ตารางที่ ๖.๓)

ตารางที่ ๖.๓ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๒	๒๕๕๓-๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร*	๒,๐๐๐	-		๗๕๐	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓,๐๐๐	-		-	-
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๒,๕๐๐	-	๖๐๐	๕๕๕	๒,๐๐๐
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๕,๐๐๐	-		-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๖,๐๐๐	-		๔๕๐	๒,๕๐๐
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	-		-	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	๒,๐๐๐	-		-	๑๓๐
รวม	๒๐,๕๐๐	-	๖๐๐	๑,๗๕๕	๔,๖๓๐

หมายเหตุ*: เงินเพิ่มทุนรวมเงินปันผลที่กระทรวงการคลังคืนให้แก่ ธ.ก.ส. ในฐานะผู้ถือหุ้นด้วย

ที่มา : สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นอกจากนี้ ในแต่ละปีรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs เป็นประจำเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยสัดส่วนเงินอุดหนุน SFIs ต่อวงเงินประมาณรวม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒.๗๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๓.๔๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ทั้งนี้ SFIs ที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมากที่สุดคือ ธ.ก.ส. โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน ๘๔,๕๕๓.๑๐ ล้านบาท (ตารางที่ ๖.๔)

ตารางที่ ๖.๔ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
ธ.ก.ส.	๕๗,๒๗๐.๙	๕๖,๓๙๓.๒	๖๑,๓๓๒.๑	๘๒,๗๗๑.๙	๘๔,๕๕๓.๑
ธสน.	-	๖๒.๓	๑๓.๓	๕๑.๓	๖๓.๗
ธพว.	๔๑.๙	๓๘.๒	๒๔๑.๙	๔๐๕.๐	๕๕๐.๓
บสย.	๕๒๕.๐	๙๕๔.๔	๔๖๐.๖	๑,๒๘๙.๓	๑,๕๕๖.๘
ออมสิน	๓๘๓.๒	๙๔๘.๗	๑,๐๔๓.๐	๑,๐๓๙.๔	๖๘๐.๗
ธอส.	-	๓๑๙.๑	-	-	-
ธอท.	-	๑๑๕.๘	๑๐๗.๙	๒๑๒.๐	๘.๐
รวม	๕๘,๒๒๑.๐	๕๘,๘๓๑.๖	๖๓,๑๙๘.๘๐	๘๕,๗๖๘.๙๐	๘๗,๔๐๒.๖๐
งบประมาณประจำปี	๒,๑๖๙,๙๖๗.๕*	๒,๓๘๐,๐๐๐.๐	๒,๔๐๐,๐๐๐.๐	๒,๕๒๕,๐๐๐.๐	๒,๕๗๕,๐๐๐.๐
สัดส่วนต้องงบประมาณประจำปี	๒.๗	๒.๐	๒.๖	๓.๔	๓.๔

หมายเหตุ : * รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๙๙,๙๖๘ ล้านบาท

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป

เมื่อพิจารณาภาระการเพิ่มทุนและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายของ SFIs ที่เกิดจากนโยบายรัฐบาลว่า รัฐบาลได้ทำการเพิ่มทุนและอุดหนุน SFIs อย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลรับภาระเงินอุดหนุน SFIs จำนวน ๕๘,๒๒๑.๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๙๐,๓๘๙.๙๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ตามลำดับ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕๕.๒๗ เนื่องจากรัฐบาลมีภาระจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ SFIs เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ ธ.ก.ส. ในโครงการยกระดับสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังเป็นการขยายขอบเขตการดำเนินกิจกรรมของ SFIs การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาระทางการคลังของรัฐบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (ตารางที่ ๖.๕)

ตารางที่ ๖.๕ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

รายการ ปี	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
เงินเพิ่มทุน	-	๖๐๐	๑,๗๕๕.๐	๔,๖๓๐.๐
เงินอุดหนุน	๕๘,๒๒๑.๐	๕๘,๘๓๑.๖	๖๓,๑๙๘.๘	๘๕,๗๖๘.๙
รวม	๕๘,๒๒๑.๐	๕๙,๔๓๑.๖	๖๔,๙๕๓.๘	๙๐,๓๙๘.๙
เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๕๒.๗๔	-๑๕.๑๐	๓๓.๐๒	๓๙.๑๘

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป และสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กล่าวโดยสรุป การดำเนินกิจกรรมทั้งการคลังผ่าน SFIs แม้ว่าจะช่วยเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนฐานราก อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ก็นำมาซึ่งภาระและความเสี่ยงทางการคลังในการชดเชยความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง หากลูกหนี้โครงการดังกล่าวเป็น NPLs ก็ยังทำให้ภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลของ SFIs สูงขึ้นในที่สุด

๖.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตารางที่ ๖.๖ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของภาระ ทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent Liability) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ จำนวน ๖๔,๙๕๓.๘๐ และ ๙๐,๓๙๘.๙๐ ล้านบาทตามลำดับ - ประมาณการความเสียหายคงเหลือจากการดำเนินโครงการ PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน ๓๒,๐๕๖.๘๕ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗)	- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๖๒๕,๘๗๐ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏ เป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจำนวน ๙๙,๖๘๐ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗) - การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ

๖.๕ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

๑) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดขึ้นหนี้และการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง

๒) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์เช่นการกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel III และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๙ เป็นต้น

๓) หาแนวทางในการใช้สินทรัพย์จากการเพิ่มทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว

๔) ลดการแทรกแซงกลไกราคา เช่น โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร โดยใช้การสนับสนุนด้านรายได้ให้เกษตรกร (Income Support) ซึ่งอาจไม่ได้หมายถึงการให้ความช่วยเหลือกับเกษตรกรทุกคน แต่เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรเฉพาะกลุ่มเกษตรกรที่มีความยากจนหรือไม่มีที่ดิน

เพาะปลูกตามแนวคิดของธนาคารโลกผ่านการทำทะเบียนเกษตรกร ระบบการจดทะเบียนพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งมีประสิทธิภาพในการเข้าถึงเป้าหมายมากกว่าการสนับสนุนด้านราคา ซึ่งช่วยลดภาระต้องประมาณได้^{๔๒}

๕) สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งควรดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจและวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจทั้งนี้ กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้มีการดำเนินงานสอดคล้องกับกลุ่มลูกค้าของตนเอง

๖) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งสถานะทางการเงินคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน รวมทั้งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดทำแผนการชำระหนี้ เพื่อเป็นการลดต้นทุนการกู้เงินที่จะเป็นภาระต่อเงินงบประมาณของประเทศโดยรวม และเป็นเครื่องมือในการจำกัดความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

๗) ควรเร่งรัดการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ.... เพื่อให้มีแหล่งเงินสำหรับการระดมทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต

๘) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งความรู้ในการประกอบอาชีพ และการให้ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรการเงินอื่น ๆ ในชุมชน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์การเกษตร เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง แห่งชาติ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถบริหารจัดการผลผลิต บริหารต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตการผลิต ใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเหมาะสม และลดการก่อหนี้ นอกกรอบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและผู้ประกอบการให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในระยะยาว ช่วยยกระดับรายได้ และลดภาระงบประมาณในการดำเนินนโยบายรัฐบาลที่เป็นการอุดหนุนระยะสั้นและก่อให้เกิดการพัฒนาผลผลิตทางการผลิตในระยะยาว

๙) ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ โดยควรนำรวมโครงการนโยบายรัฐที่มีมติคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นโครงการนโยบายรัฐด้วย เพื่อให้เห็นถึงภาพกว้างของโครงการนโยบายรัฐทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๑๐) สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรมีกระบวนการปรับโครงสร้างหนี้ที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล เพื่อป้องกันไม่ให้อูกหนี้กลับมาเป็นหนี้ NPLs อีกครั้ง

^{๔๒} Juergen Voegele. 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. สุราษฎร์ธานี วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

บทที่ ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ (ตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป) และมีจุดมุ่งหมายให้อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ทั้งนี้การจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างศักยภาพและเร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองให้สูงขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มให้อปท. ที่มีรายได้ต่ำ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จึงกำหนดสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นร้อยละ ๒๗.๓๗^{๔๓} เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๒๗.๒๗

สำหรับโครงสร้างรายได้ของอปท. ตามเอกสารงบประมาณ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้และ (๒) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาล พบว่ามีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๒๖.๗๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็นร้อยละ ๒๗.๒๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และร้อยละ ๒๗.๓๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ทั้งในส่วนของรายได้ที่อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ รวมถึงเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๒๓๖,๕๐๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็น ๒๕๓,๕๐๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๗,๖๗๐ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๓๐ ๔๐.๗๑ และ ๓๙.๘๖ ของรายได้ทั้งหมด (ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๖.๙๗ ๗.๑๙ และ ๑.๖๔) สะท้อนให้เห็นว่า อปท. พึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมากขึ้น ในขณะที่รายได้จากแหล่งรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน จาก ๓๓๖,๑๗๐ ล้านบาทในปี ๒๕๕๖ เป็น ๓๖๙,๑๒๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๗ และ ๓๘๘,๖๘๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ คิดเป็นร้อยละ ๕๘.๗๐ ๕๙.๒๙ และ ๖๐.๑๔ ของรายได้ทั้งหมด (ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๘๓ ๙.๘๐ และ ๕.๓๐)(ตารางที่ ๗.๑)

^{๔๓}ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

ตารางที่ ๗.๑ โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖- ๒๕๕๘ตามเอกสารงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
๑.รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้	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: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘

ในการพิจารณาว่า รายได้เพิ่มขึ้นของ อปท. เป็นรายได้ที่อปท. จัดเก็บเอง หรือเป็นรายได้ที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ทำให้ทราบถึงแหล่งเงินได้ที่เพิ่มขึ้นของ อปท. และสามารถประเมินความเสี่ยงของ อปท. ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ดังนั้น ในการประเมินความเสี่ยงจึงควรพิจารณาโครงสร้างรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองที่เกิดขึ้นจริง กับรายได้ อปท. ที่รัฐบาลจัดสรรให้อีก ๓ ส่วน กล่าวคือ (๑) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔ ภาษีสรรพสามิตภาษีสุราและเบียร์ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ (๒) รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ (Revenue Sharing) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ (๓) รายได้จากเงินอุดหนุน

ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ของ อปท. เฉพาะที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลจะประกอบด้วย รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนเท่านั้น ขณะที่รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ไม่นับเป็นภาระทางการคลัง เนื่องจากภาษีเหล่านี้มีกฎหมาย^{๔๔} กำหนดให้มีการจัดสรรเป็นรายได้ของอปท. รัฐบาลทำหน้าที่เพียงดำเนินการจัดเก็บให้เท่านั้น

สำหรับโครงสร้างรายได้ของ อปท. ที่เกิดขึ้นจริงซึ่งประกอบด้วย (๑) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (๒) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (๓) รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และ (๔) รายได้จากเงินอุดหนุน โดยรายได้รวมของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๕๔๗,๙๙๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็น ๕๗๘,๑๒๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๖๑๖,๖๒๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ตามลำดับ ทั้งนี้จะเห็นว่า รายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล โดยปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ อปท. มีสัดส่วนรายได้จากรัฐบาลต่อรายได้รวม ดังนี้ (๑) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ร้อยละ ๖๖.๙๘ และ ๖๗.๘๓ ตามลำดับ (๒) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ ๑๙.๖๙ และ ๒๐.๔๒ ตามลำดับ และ (๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลร้อยละ ๑๓.๘๕ และ

^{๔๔} เช่น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ร.บ. จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือ พ.ร.บ. จัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้น

๔๑.๗๙ ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ที่ อบท.จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๙.๔๘ และ ๙.๙๖ ตามลำดับซึ่งรายได้ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้อบท. พบว่า มีสัดส่วนต่อรายได้รวมค่อนข้างสูง สะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังของอบท. เนื่องจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐบาลและอบท. ดังนั้น หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อย อบท. ก็จะได้รับจัดสรรภาษีน้อยไปด้วยส่งผลให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบท. เพิ่มขึ้น จึงเป็นภาระการคลังของรัฐบาลในที่สุด (ตารางที่ ๗.๒)

ตารางที่ ๗.๒ โครงสร้างรายได้ของ อบท. ที่เกิดขึ้นจริง ปีงบประมาณ ๒๕๕๖- ๒๕๕๘

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๖	๒๕๕๗ ^{๒/}	๒๕๕๘ ^{๓/}
๑.รายได้ที่อบท. จัดเก็บเอง	๔๘,๙๒๐	๕๔,๗๘๖	๖๑,๔๕๘
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๘.๙๓	๙.๔๘	๙.๙๖
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๑.๘๓	๑๑.๙๙	๑๒.๑๗
๒.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้^{๑/}	๑๕๓,๑๗๗	๑๕๖,๐๒๖	๑๗๑,๖๐๙
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๒๗.๙๕	๒๖.๙๘	๒๗.๘๓
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๓.๐๘	๑.๘๕	๙.๙๘
๓.รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	๑๐๙,๓๙๗	๑๑๓,๘๐๘	๑๒๕,๘๘๙
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๑๙.๙๖	๑๙.๖๙	๒๐.๔๒
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๕.๘๘	๔.๐๓	๑๐.๖๑
๔.รายได้จากเงินอุดหนุน	๒๓๖,๕๐๐	๒๕๓,๕๐๐	๒๕๗,๖๖๔
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๔๓.๑๖	๔๓.๘๕	๔๑.๗๙
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๖.๙๗	๗.๑๘	๑.๖๔
๕.รวมรายได้ของอบท.(๕)=(๑)+(๒)+(๓)+(๔)	๕๔๗,๙๙๔	๕๗๘,๑๒๐	๖๑๖,๖๒๐
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๘.๘๑	๕.๔๙	๖.๖๕

หมายเหตุ ^{๑/}รายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นข้อมูลจริง ยกเว้นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ในส่วนของภาษีพนัน และรายได้ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เป็นตัวเลขคาดการณ์

^{๒/}รายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗เป็นข้อมูลตัวเลขคาดการณ์ เนื่องจากข้อมูลรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองเป็นตัวเลขคาดการณ์ ขณะที่รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ (คำนวณจากฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล) รวมถึงรายได้จากเงินอุดหนุนเป็นข้อมูลจริง

^{๓/}รายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๘เป็นข้อมูลตัวเลขตัวเลขคาดการณ์สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุนมีการปรับเปลี่ยนขึ้นคณะกรรมการบริหารการดำเนินงานราชการจาก ๒๕๓,๕๐๐ ล้านบาท เป็น ๒๕๗,๖๖๔ ล้านบาท

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างรายได้ของ อบท. ส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพารายได้และการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ขณะที่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง การบริหารจัดการทรัพย์สิน (เช่น ที่ดินและเทศพาณิชย์^{๔๕} เป็นต้น) การขยายฐานภาษี

^{๔๕}เทศพาณิชย์ หมายถึง กิจการใด ๆ ที่เทศบาลจัดทำขึ้นเพื่อการค้าหวังรายได้อันเกิดแต่กิจการนั้น แต่ไม่หมายความรวมถึงกิจการที่เทศบาลจัดทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ หรือเกี่ยวเนื่องโดยตรงหรือโดยอ้อมตามอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะมียาไรได้อันเกิดแต่กิจการนั้นหรือไม่ก็ตาม
ที่มา : กองราชการส่วนท้องถิ่น, “การบริหารการเทศพาณิชย์ของเทศบาล”, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๑๕ เล่ม ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘), หน้า ๔๑

และเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

สำหรับด้านรายจ่าย เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของ อบท. (ประมาณร้อยละ ๙๐) เป็นรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ส่งผลให้ อบท. ขาดความเป็นอิสระในการวางแผนด้านการคลัง อีกทั้งวิธีการจัดสรรรายได้ในปัจจุบันไม่สะท้อนถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามภารกิจที่แท้จริงของ อบท. ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของงบประมาณของ อบท. โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการวางแผนและการใช้จ่ายของ อบท. ในภาพรวม

๗.๒ ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท.

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางด้านการเผยแพร่ข้อมูลรายจ่ายและดุลการคลังของ อบท. ในภาพรวม ดังนั้น การพิจารณาฐานะการคลังของ อบท. จะพิจารณาจากประมาณการดุลการคลังซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทั้งนี้ อบท. มีการเกินดุลการคลังลดลงจาก ๔๓,๕๘๓ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๑๙,๓๗๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม ฐานะการคลังของ อบท. ยังคงมีการเกินดุลการคลังมาโดยตลอด โดยมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก ๕๐๓,๖๒๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๕๗๘,๑๒๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตาม หาก อบท. ยังไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองต่อรายได้ของ อบท. โดยรวมได้ ย่อมส่งผลให้รัฐบาลอาจมีความเสี่ยงที่ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้นทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อการขาดดุลการคลังของรัฐบาลโดยรวม และมีความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจจะก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นได้ในที่สุด(ตารางที่ ๗.๓)

สำหรับด้านรายจ่ายของ อบท. พบว่า มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปีและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรายจ่ายเพิ่มขึ้นจาก ๔๖๐,๐๓๗ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็น ๕๕๘,๗๔๒ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลให้แก่ อบท. และนโยบายสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจากเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาล มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก ๘๒,๔๕๓ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ เป็น ๙๙,๓๕๔ ในปี ๒๕๕๕ เป็น ๑๐๖,๙๙๘ และ ๑๐๗,๓๓๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ ตามลำดับ (ตารางที่ ๗.๔) ทั้งนี้ อีกส่วนหนึ่งที่ อบท. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นอาจเป็นผลมากรายจ่ายนอกงบประมาณ เช่น การใช้จ่ายจากเงินสะสมและเงินกู้ รวมถึงปัจจุบัน ยังไม่มีหน่วยงานใดที่ทำหน้าที่จัดเก็บและรายงานข้อมูลภาพรวมรายจ่ายและดุลการคลังของ อบท. ซึ่งสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังจากการขาดข้อมูลทางการคลังที่ครบถ้วน ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถประเมินการดำเนินนโยบายการคลังในภาพรวมได้อย่างสมบูรณ์

ตารางที่ ๗.๓ ฐานะการคลังของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
๑.รายได้รวมของอบท. ^{๑/}	๕๐๓,๖๒๐	๕๔๗,๙๙๔	๕๗๘,๑๒๐
▪การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%)	๑๕.๗๓	๘.๘๑	๕.๔๙
๒.ประมาณการรายจ่ายรวมของอบท. ^{๒/}	๔๖๐,๐๓๗	๕๑๒,๖๔๑	๕๕๘,๗๔๒
▪ การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเทียบกับปีก่อน (%)	๑๘.๔๖	๑๑.๔๓	๘.๙๙
๓.ประมาณการดุลการคลังรวมของอบท. ^{๓/}	๔๓,๕๘๓	๓๕,๓๕๓	๑๙,๓๗๘
▪ การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเทียบกับปีก่อน (%)	-๖.๘๕	-๑๘.๘๘	-๔๕.๑๘

หมายเหตุ ^{๑/} รายได้รวมของ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ เป็นข้อมูลจริงในขณะที่ปี ๒๕๕๗ เป็นข้อมูลคาดการณ์

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

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

^{๓/} ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. เท่ากับการเปลี่ยนแปลงของสิทธิเรียกร้องสุทธิของ 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. ในที่นี้ แสดงถึงดุลการคลังในงบประมาณรวมกับดุลการคลังนอกงบประมาณ (เนื่องจากรวมผลของการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมและเงินกู้ที่อยู่ในระบบธนาคาร)

ที่มา: ข้อมูล Net Claim ของธนาคารแห่งประเทศไทย เดือนกันยายน ๒๕๕๗

จัดทำโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ ๗.๔ โครงสร้างเงินอุดหนุนของอบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗ ^{๒/}
๑. เงินอุดหนุนรวม	๑๗๓,๙๕๐	๒๒๑,๐๙๒	๒๓๖,๕๐๐	๒๕๓,๕๐๐
๒. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคม ^{๑/}	๘๒,๔๕๓	๙๙,๓๕๔	๑๐๖,๙๙๘	๑๐๗,๓๓๕
๓. เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือ (๓)=(๑-๒)	๙๑,๔๙๗	๑๒๑,๗๓๘	๑๒๙,๕๐๒	๑๔๖,๑๖๕

หมายเหตุ : ^{๑/} เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาลประกอบด้วย เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ ค่าตอบแทน อสม. ค่าใช้จ่ายเรียนฟรี ๑๕ ปี ค่าอาหารกลางวัน และค่าอาหารเสริม (นม) ซึ่งรวมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาด้วย^{๒/} ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ข้อมูล ณ กันยายน ๒๕๕๗

อย่างไรก็ตาม การเกินดุลทางการคลังของ อบท. จะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของ อบท. แต่รายได้ส่วนใหญ่ของ อบท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลยังขาดดุลการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นทุกปี หากรัฐบาลบริหารการคลังภาครัฐโดยไม่ทราบถึงรายละเอียดของรายจ่ายของ อบท. ที่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน สถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังให้แก่รัฐบาล ในที่สุดนอกจากนี้ หาก อบท. มีการใช้จ่ายนอกงบประมาณ เช่น การใช้จ่ายจากเงินสะสมและเงินกู้เพิ่มมากขึ้น อาจส่งผลให้ดุลการคลังรวมของ อบท. เกินดุลลดลงหรือขาดดุลได้ ถึงแม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ และ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ จะมีการกำหนดกรอบการใช้จ่ายว่าจะต้องไม่เกินประมาณการรายรับประจำปีก็ตาม

๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อบท.

การบริหารความเสี่ยงของการก่อหนี้ของ อบท. เป็นการดำเนินการกลั่นกรองเฉพาะช่วงของการขออนุมัติเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้สามารถก่อหนี้ได้ ทั้งนี้ การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การกู้เงินของเทศบาลต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับการกู้เงินของพัทยายังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ การขอกู้เงินข้างต้นต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อน (ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากู้เงินของจังหวัด)^{๔๖} โดยโครงการที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ในการอนุมัติการกู้เงินยังพิจารณาถึงความสามารถทางการเงินการคลังของ อบท. เช่น ข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงย้อนหลัง ๓ ปี ยอดหนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้เงินกู้ที่จะก่อขึ้นใหม่รวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อการพัฒนาการกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี และการที่ อบท. จะต้องมียอดเงินสะสมที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็นด้วย

ตารางที่ ๗.๕ ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้าง		
	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ			
● เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๖,๖๒๒	๙,๒๘๘	๑๒,๘๕๔
๒. ธนาคารพาณิชย์			
● เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๐,๖๔๘	๑๒,๐๖๙	๑๑,๖๘๑
๓. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล			
● เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๘,๔๗๘	๙,๔๗๘	๙,๔๗๘ ^{๑/}
๔. เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด			
● เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑,๕๕๓	๑,๙๒๗	๑,๙๒๗ ^{๒/}
๕. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)			
● เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๕๐๗	๔๕๒	๔๐๓
รวม	๒๗,๘๐๘	๓๓,๒๑๔	๓๖,๓๔๓
● เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๓๒.๑๕	๑๙.๔๔	๙.๔๒

หมายเหตุ : แหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยส่วนใหญ่คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

^{๑/} และ ^{๒/} เป็นยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ของ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และ เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ซึ่งประมาณการให้เท่ากับปีงบประมาณ ๒๕๕๕

ที่มา : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค
รวบรวมโดย สำนักงานนโยบายการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^{๔๖} กรณีที่กรอบวงเงินกู้ไม่เกินจำนวน ๕๐ ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา สามารถดำเนินการกู้เงินได้

ในการพิจารณาถึงระดับการก่อหนี้ของ อบท. พบว่า ยังไม่มีหน่วยงานกลางที่จัดเก็บข้อมูลอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน ดังนั้น สศค. จึงได้รวบรวมข้อมูลแหล่งเงินให้กู้ยืมให้แก่ อบท. (จากตารางที่ ๗.๕) ซึ่งประกอบด้วย (๑) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (๒) ธนาคารพาณิชย์ (๓) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (๔) เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ (๕) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.) ทั้งนี้ แหล่งเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ที่มียอดคงค้างสูงสุดในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งคิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๑๒,๘๕๔ ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๘.๓๙ จากปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รองลงมาคือ การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และ ก.ส.ท. ที่มีมูลค่าทั้งสิ้น ๑๑,๖๘๑ และ ๙,๔๗๘ ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ การกู้เงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งเงินให้กู้ยืมอื่น ๆ เนื่องจากการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ข้างต้นสามารถดำเนินการได้เฉพาะ อบจ. หรือเทศบาลที่ฝากเงินกับเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลหรือเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่การกู้เงินจาก กพม. มีมูลค่าน้อยที่สุด สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความสามารถในการปล่อยกู้มีจำกัด^{๔๗} เนื่องจาก กพม. ไม่รับฝากเงิน และแหล่งรายได้หลักของ กพม. มาจากเงินและสินทรัพย์ของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เงินที่ได้รับจากการชำระคืนหนี้เงินกู้ รวมถึงดอกผลของเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ^{๔๘}

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงด้านการก่อหนี้จำแนกตามประเภทของ อบท. จากข้อมูลแหล่งเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. พบว่า เทศบาลที่กู้ยืมเงินจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และ อบจ. ที่กู้เงินจากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คิดเป็นมูลค่าไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งเงินให้กู้ยืมอื่น ๆ ส่งผลให้ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อจำกัดด้านข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์การก่อหนี้ของ อบจ. และ เทศบาลจากแหล่งเงินให้กู้ยืมจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความเสี่ยงและข้อจำกัดในการวิเคราะห์การก่อหนี้จากแหล่งเงินให้กู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และ กพม. ที่ไม่สามารถระบุประเภทของ อบท. ได้ว่าการก่อหนี้ดังกล่าวเป็นของ อบท. ระดับใด หาก อบท. ขนาดเล็กมีการก่อหนี้มาก เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับสถานการณ์ที่ อบท. ขนาดเล็กมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่มากย่อมมีความเสี่ยงที่ อบท. ดังกล่าวจะใช้รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อชำระหนี้

อย่างไรก็ดี จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อบท. ที่มีความเข้มงวดรัดกุม ทำให้ อบท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็น อบท. ที่มีฐานะการเงินมั่นคงเพียงพอที่จะก่อหนี้และชำระหนี้ได้เอง ส่งผลให้ความเสี่ยงที่ อบท. จะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่ อบท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้จึงอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน^{๔๙} และความเสี่ยงจากการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นในประเด็นอื่นๆ ยังคงมีอยู่ เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วแต่มีปัญหาและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง อบท. ยังคง

^{๔๗} กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจการลงทุนของเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีทุนประเดิมจำนวน ๓๐ ล้านเหรียญสหรัฐ (เป็นเงินส่วนหนึ่งที่รัฐบาลไทยกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกจำนวนทั้งสิ้น ๓๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ)

^{๔๘} สินทรัพย์และรายได้ของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๕๙.๓๒ และ ๒๒.๗๐ ล้านบาท ที่มา : รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินปี ๒๕๕๗ สำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (งบการเงินอยู่ในระหว่างการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

^{๔๙} กรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปล่อยกู้ให้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ประกอบธุรกิจ SMEs ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ ส่งผลให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และรัฐบาลอาจต้องเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจในท้ายที่สุด

มีรายจ่ายชำระหนี้ และบำรุงรักษา ทำให้การกู้เงินของ อบท. ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์กรณีที่ไม่มีรายงานการติดตามผลการกู้เงินหลังจากที่ได้รับอนุมัติทำให้ขาดข้อมูลว่า อบท. ได้กู้เงินและใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุมัติไว้หรือไม่ และในกรณีที่ อบท. บางแห่งอาจมียอดชำระหนี้เงินกู้มากกว่ารายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ซึ่งสะท้อนถึงการชำระหนี้เงินกู้ของ อบท. พังพารายได้และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาลซึ่งถือเป็นภาระหนี้แบบแฝงของภาครัฐที่มีได้รวมอยู่ในหนี้สาธารณะของประเทศ และยังไม่อาจทราบถึงสัดส่วนหรือจำนวนที่แท้จริงเนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เป็นต้น

นอกจากความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานและการก่อหนี้ของ อบท. แล้วปัญหาความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ทั้งนี้ สาเหตุหลักเกิดจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล เนื่องจาก อบท. มีจำนวนมาก(ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ อบท. มีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่ง)ทำให้การจัดส่งข้อมูลล่าช้า ปัญหาการขาดแคลนคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ใช้ในการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล สิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดในการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังของ อบท. รวมถึงการวางแผนทางการคลังของรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอยู่ระหว่างการจัดทำระบบการบันทึกบัญชีการเงิน (ระบบ e-laas) ซึ่งคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์และสามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังรวมทั้งข้อมูลเงินกู้ของ อบท. ได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘^{๕๐}

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 เงินสะสมที่เหลือของอบท. หลังจากหักเงินนำส่งเข้าเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลแล้วอาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้ เช่น การยืมเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลาถก่อนกรณีที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินงานในช่วง ๓ เดือนแรกของปีงบประมาณหรือยังไม่ได้รับเงิน

^{๕๐} ที่มา : หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่องขอความเห็นชอบรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ๒๕๕๖ (ฉบับสมบูรณ์) ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗

อุดหนุนจากรัฐบาล การใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินจากสาธารณภัย รวมถึงการจ่ายขาดเงินสะสมซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เป็นต้น^{๕๑} (ตารางที่ ๗.๖)

ตารางที่ ๗.๖ เงินสะสมของ อบท.

หน่วย : ร้อยละ

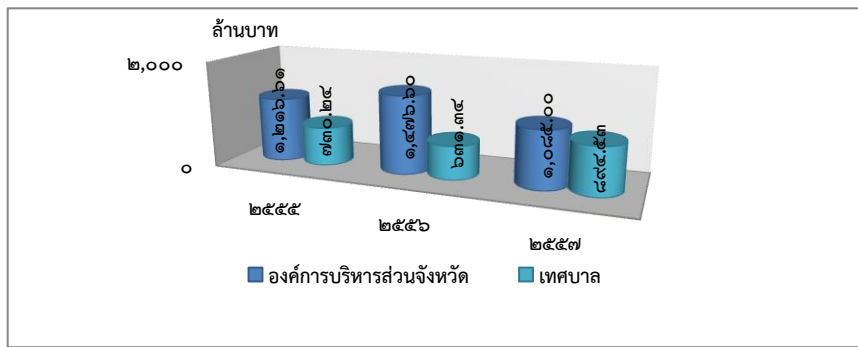
เงินสะสม	สัดส่วนเงินสะสม
ทุนสำรองเงินสะสม	๒๕ % ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินสะสม	๗๕ % ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินฝากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	๑๐ % ของเงินสะสมประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล(เทศบาล)	๑๐ % ของเงินสะสมประจำปี
อบต. ไม่มีเงินฝากกองทุน	-

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาเงินสะสมของ อบท. จะใช้ข้อมูลที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังรวบรวมและจัดทำขึ้น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒๐๒ แห่ง และเมืองพัทยา ๑ แห่ง (รวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๗๙ แห่ง) เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่จัดทำและรายงานข้อมูลเงินสะสมในภาพรวมของ อบท. ทั้งหมดได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ หากพิจารณาแผนภาพที่ ๗.๑ แสดงให้เห็นถึงเงินสะสมของ อบจ. และเทศบาล โดยเงินสะสมของ อบจ. มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นจาก ๑,๒๑๖.๖๑ เป็น ๑,๔๗๖.๖๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ขณะที่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีการปรับลดลงเหลือ ๑,๐๘๕.๐๐ ล้านบาท สำหรับเงินสะสมของเทศบาลมีมูลค่าลดลงจาก ๗๓๐.๒๔ เป็น ๖๓๑.๓๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ขณะที่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๘๙๔.๕๓ ล้านบาท ทั้งนี้ หากเงินสะสมของ อบท. น้อยเกินไป อาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อบท. มากเกินไปแสดงให้เห็นว่า อบท. อาจประมาณการรายได้ต่ำกว่าที่ได้รับจริง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล) อาจส่งผลให้มีการเกินดุลทางการคลังทำให้เงินสะสมเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินสะสมที่อยู่ในระดับสูงย่อมสะท้อนถึงความมั่นคงทางการคลังของ อบท. หาก อบท. สามารถนำเงินสะสมดังกล่าวมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว ยังจะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. อีกด้วย

^{๕๑}ที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อบท. พ.ศ.

แผนภาพที่ ๗.๑ เงินสะสมของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ –ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



หมายเหตุ : เงินสะสมของ อปท. ในที่นี้ หมายถึง เงินสะสมที่ตกเป็นของ อปท. หลังหักทุนสำรองสะสมรวมถึงการนำส่งเข้าเงินทุนสะสม องค์การบริหารส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (๗๖ แห่ง) และการนำส่งเงินเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลของเทศบาลนคร (๓๐ แห่ง) เทศบาลเมือง (๑๗๒ แห่ง) และเมืองพัทยา ยกเว้น เทศบาลตำบลเนื่องจาก มีข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูล รวบรวมโดย :สำนักงานนโยบายการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗

๗.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๗.๗ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.

แหล่งที่มาของการะการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๑๑๓,๘๐๘ และ ๑๒๕,๘๘๙ ล้านบาท ตามลำดับ - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และ ๒๕๕๘ จำนวน ๒๕๓,๕๐๐ และ ๒๕๗,๖๖๔ ล้านบาท ตามลำดับ	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยในพื้นที่ของ อปท.ที่มีการก่อหนี้เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความร้ายแรง ส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้

๗.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) ผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อบท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อบท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) อบท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอนโยบายการคลังเพื่อขยายฐานภาษี และปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อบท. ให้เหมาะสมโดยกำหนดให้ อบท. มีประเภทรายได้ภาษีที่ อบท. จัดเก็บเองใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกับ อบท. เป็นไปตามเป้าหมายร้อยละ ๓๕ ตามมาตรา ๓๐(๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

๓) เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ อบท. สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน รวมถึงลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เพื่อลดการก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล

๔) เพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใสในการดำเนินงานและการบริหารจัดการของ อบท. โดยส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานของ อบท. (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการใช้จ่ายและการก่อหนี้) ให้แก่สาธารณะ และประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและความต้องการของตนเองให้แก่ อบท. รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูล ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ อบท. ได้โดยง่าย

๕) ผลักดันร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อเพิ่มอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ทำให้ อบท. มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ อบท. มีอิสระในการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น และลดภาระการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล

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

๗) กำหนดกรอบวินัยการคลังของ อบท. และพัฒนาระบบการบริหารการคลังของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างระบบติดตามการก่อหนี้ของ อบท. ให้อยู่ในระดับที่ อบท. สามารถบริหารจัดการได้ รวมถึงเพิ่มช่องทางในการบริหารจัดการการคลังของ อบท. ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งให้ อบท. สามารถดำเนินโครงการลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากหน่วยงานในภาคการเงินจะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ๕ หน่วยงาน ได้แก่ ๑) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน(Financial Institutions Development Fund : FIDF) ๒) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ๓) ระบบธนาคารพาณิชย์ ๔) กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ และ ๕) ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน(กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) จัดตั้งขึ้นโดยการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินปี ๒๕๔๐ ทำให้สถาบันการเงินถูกปิดกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯไม่สามารถรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับภาระในการชดเชยความเสียหายแทนด้วยการออกพันธบัตรกู้เงินในวงเงิน ๑,๓๙๒,๐๐๐ ล้านบาทซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมาก

หากพิจารณายอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลออกพันธบัตรกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่าง ๆ พบว่า ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินแล้วจำนวน ๑,๓๐๕,๓๒๗ ล้านบาท (จากวงเงินกู้ตามกฎหมาย ๑,๓๙๒,๐๐๐ ล้านบาท) และชำระคืนต้นเงินกู้จำนวน ๒๓๑,๔๗๕ ล้านบาท ส่งผลให้เหลือยอดหนี้คงค้างจำนวน ๑,๐๗๓,๘๕๒ ล้านบาท (ตารางที่ ๘.๑) ซึ่งได้แนบรวมอยู่ในหนังสือสาธารณะ โดยคิดเป็นร้อยละ ๑๘.๘๗ ของหนี้สาธารณะ และคิดเป็นร้อยละ ๘.๗๘ ของ GDP (แผนภาพที่ ๘.๑)

ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

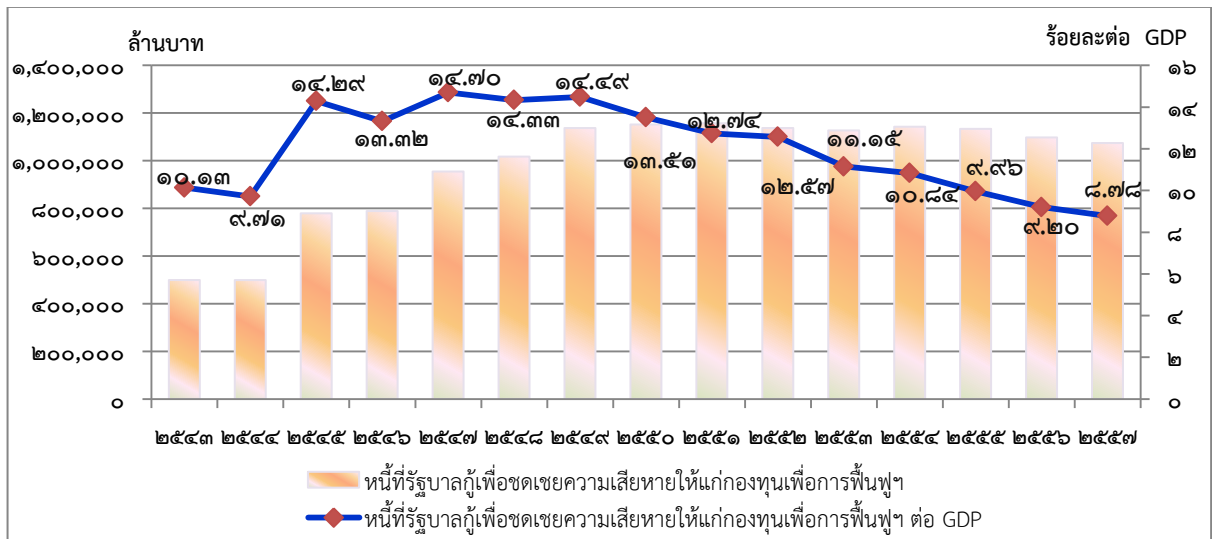
ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF ๑	๕๐๐,๐๐๐	๕๐๐,๐๐๐	๕๐,๘๖๑	๔๔๙,๑๓๙
FIDF ๒	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๐
FIDF ๓	๗๘๐,๐๐๐	๖๙๓,๓๒๗	๖๘,๖๑๔	๖๒๔,๗๑๓
รวม	๑,๓๙๒,๐๐๐	๑,๓๐๕,๓๒๗	๒๓๑,๔๗๕	๑,๐๗๓,๘๕๒

ที่มา:แถลงข่าวสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือน ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ ๘.๑ หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู
ปีงบประมาณ ๒๕๔๓-๒๕๕๗



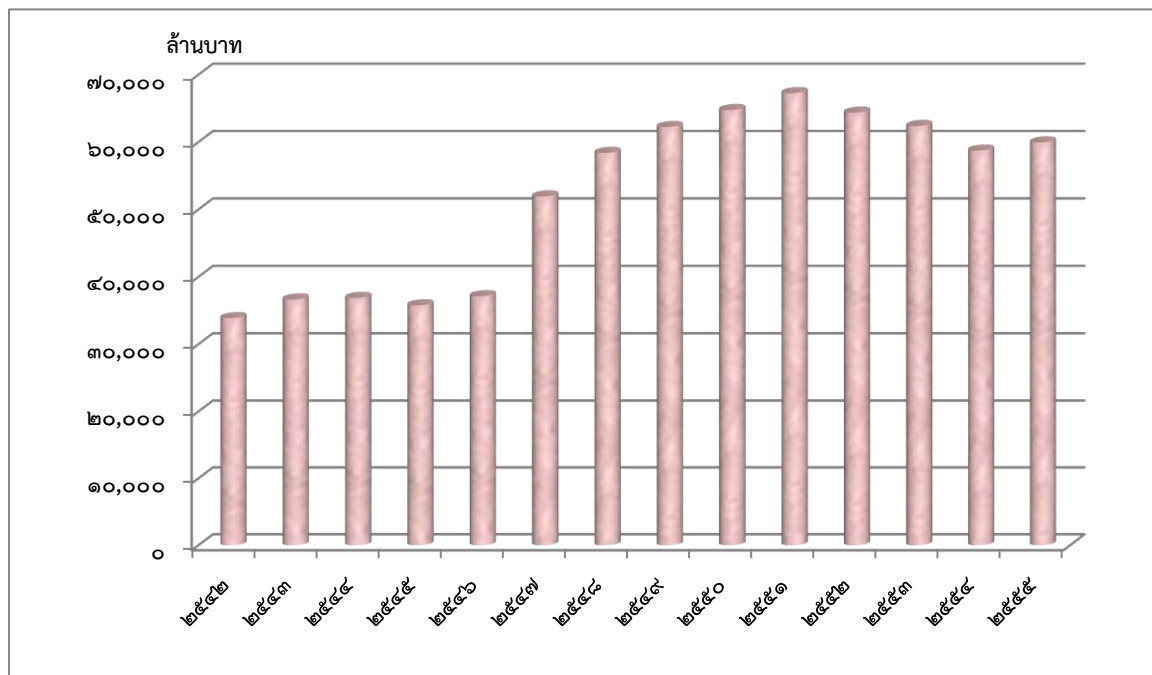
ที่มา : ๑. ข้อมูลหนี้สาธารณะปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๗ (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗) จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

๒. ข้อมูลหนี้สาธารณะปี ๒๕๔๓-๒๕๔๗ จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผลของการออกพันธบัตรเพื่อชดเชยภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (พันธบัตร FIDF) เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู นอกจากจะทำให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นแล้วยังทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังโดยตรงในการตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF เป็นประจำทุกปีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑^{๖๐} และพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๖๑} โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ - ๒๕๕๕ จำนวนทั้งสิ้น ๗๓๐,๔๗๐.๐๔ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๘.๒)

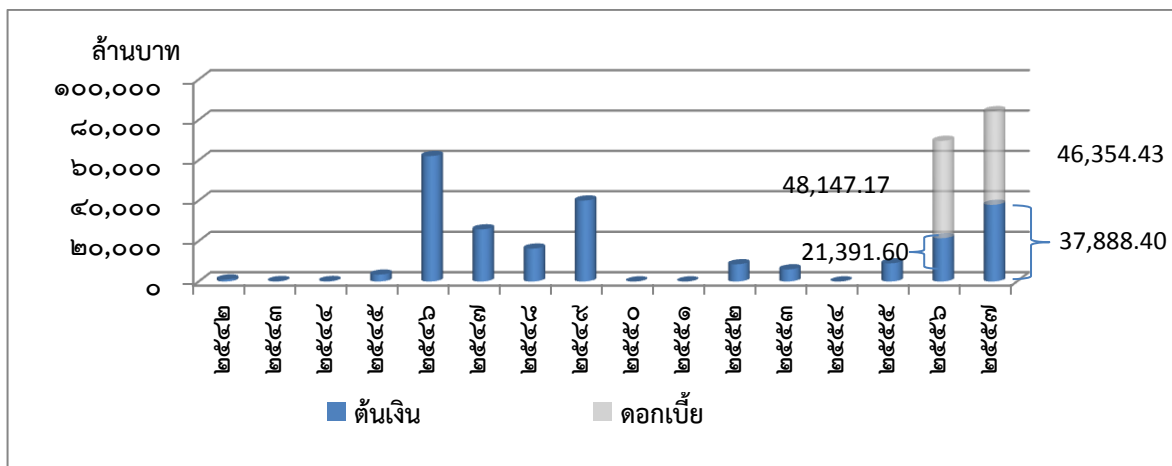
ทั้งนี้ ภาระการชำระคืนต้นเงินกู้เป็นความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำหรับช่วงที่ผ่านมา ธปท.ยังค้างการชำระคืนต้นเงินกู้พันธบัตร FIDF อยู่เป็นจำนวนมาก (แผนภาพที่ ๘.๓) ทำให้ดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องรับภาระอยู่ในระดับสูง จึงกลายเป็นข้อจำกัดของงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเต็มที่

แผนภาพที่ ๘.๒ การชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ - ๒๕๕๕



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ ๘.๓ การชำระคืนต้นเงิน FIDF ของ รพท. ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ - ๒๕๕๗* และการชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของ รพท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



หมายเหตุ : * ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รพท. ชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ๑ และ ๓ แล้ว จำนวน ๓๗,๘๘๘.๔๐ และ ๔๖,๓๕๔.๔๓ ล้านบาทตาม พรก.ปรับปรุงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. ๒๕๕๕

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ในการแก้ไขปัญหาหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕^{๕๒} ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน^{๕๓} ต้องนำส่งเงินให้กับ รพท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๖ ของยอด

^{๕๒} ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕

^{๕๓} ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

เงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน^{๕๔} เพื่อให้ ธปท. นำเงินดังกล่าวมาชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF^{๕๕} แทนการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป และสามารถลดภาระของรัฐบาลได้ประมาณ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากไม่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ย FIDF โดยสามารถนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ในการเพิ่มรายจ่ายลงทุนในการพัฒนาประเทศต่อไปได้^{๕๖}

สำหรับการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ของ ธปท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ พบว่ามีแนวโน้มการชำระหนี้เพิ่มขึ้น โดย ธปท. ชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ แล้ว จำนวน ๒๑,๓๙๑.๖๐ และ ๔๘,๑๔๗.๑๗ ล้านบาท ขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ธปท. ชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ๑ และ ๓ แล้ว จำนวน ๓๗,๘๘๘.๔๐ และ ๔๖,๓๕๔.๔๓ ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF แล้วก็ตามหากในกรณีที่ ธปท. ไม่สามารถจ่ายหนี้ของพันธบัตร FIDF ได้จำนวนภาระหนี้ดังกล่าวก็ยังคงถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัย (ImplicitContingentLiabilities) ของรัฐบาล

๘.๒ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ได้สร้างภาระทางการคลัง และทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น โดยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังกล่าว ทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระทางการคลังเช่นที่ผ่านมารัฐบาลจึงได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.) ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากพ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ^{๕๗} โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

ทั้งนี้ ในการจัดตั้ง สคฟ. ทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิม ซึ่งได้รับการอนุมัติเบิกจ่ายแล้วจำนวน ๒๔๒.๓๑ ล้านบาท และได้รับจัดสรรค่าใช้จ่ายในการเตรียมการอีกจำนวน ๙๗.๖๙ ล้านบาท ขณะที่รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ สคฟ. ในรูปของภาระทางการคลังโดยนัยในกรณีที่สถาบันการเงินต้องปิดกิจการ

^{๕๔} ยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

^{๕๕} การชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF เป็นการชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF ๑ และ FIDF ๓

^{๕๖} ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖- ๒๕๕๗ ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระคืนดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ๑ และ ๓ แล้วจำนวน ๔๘,๑๔๗ และ ๔๖,๓๕๔ ล้านบาท ตามลำดับ (ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗)

^{๕๗} ตามแผนกลยุทธ์ของกองทุนฟื้นฟูฯ ในปี ๒๕๕๕ จะมีการเตรียมการเลิกภารกิจและชำระบัญชีโดยกำหนดดำเนินการชำระบัญชีในปี ๒๕๕๖ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำคู่มือการโอนทรัพย์สินเพื่อรองรับแผนกลยุทธ์ดังกล่าวพร้อมทั้งศึกษาการปรับเปลี่ยนนโยบายบัญชี ในกรณีที่ต้องปิดกิจการด้วยแล้วแต่ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือมอบหมายให้กองทุนฟื้นฟูฯ กลับมาทำหน้าที่ช่วยเหลือสถาบันการเงินอีกครั้ง ที่มา:รายงานประจำปี ๒๕๕๕ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

และ สคฟ. มีเงินกองทุนไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินฝากที่ได้รับ การคุ้มครอง ซึ่งหากเงินกองทุนมีจำนวนที่มากเพียงพอ รัฐบาลย่อมไม่มีความเสี่ยงทางการคลังที่จะต้อง รับภาระแทน สคฟ.

ปัจจุบันวงเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจาก สคฟ. อยู่ที่ ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ซึ่งจำนวน เงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองขั้นต่ำ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ มีจำนวน ๑๐,๘๗๑,๖๕๕ ล้านบาท (ตารางที่ ๘.๒) อย่างไรก็ตาม วงเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจะลดลงเหลือ ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙^{๕๘} ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ประเมินการว่าจำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้ การคุ้มครองขั้นต่ำลดลงเหลือ ๓,๒๕๗,๐๙๐ ล้านบาท^{๕๙} ในขณะที่สถานะเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงิน ฝาก ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ เท่ากับ ๑๐๘,๕๑๔.๕๒ ล้านบาท แม้ว่าเงินกองทุนยังมีจำนวนที่ต่ำกว่า เงินฝากที่อยู่ภายใต้ การคุ้มครองอยู่มาก แต่จำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความ คุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินได้ หากสถาบันการเงินขนาดกลาง^{๖๐} ๑ แห่งมีปัญหา

ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง
ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗

วงเงินคุ้มครอง	จำนวนราย		จำนวนเงิน	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
กรณีไม่เกิน ๑ ล้านบาท	๖๕,๗๔๗,๙๔๐	๙๘.๒๓	๒,๐๗๐,๘๘๐	๑๙.๐๕
กรณีมากกว่า ๑ - ๕๐ ล้านบาท	๑,๑๖๘,๔๑๒	๑.๗๕	๔,๕๔๘,๖๒๖	๔๑.๘๔
กรณีมากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๑๗,๗๘๘	๐.๐๒	๔,๒๕๒,๑๔๙	๓๙.๑๑
รวมเงินฝากทุกประเภท	๖๖,๙๓๔,๑๕๐	๑๐๐	๑๐,๘๗๑,๖๕๕	๑๐๐

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗

ความเพียงพอของเงินกองทุนของ สคฟ. จะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินนำส่งของสถาบันการเงินซึ่ง ในการแก้ปัญหาหนี้คงค้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ (พรก. ปรับปรุงหนี้ FIDF) ได้กำหนดให้สถาบันการเงินรับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๖ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่นๆที่ได้รับจากประชาชน และกำหนดให้ ลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ สคฟ. ลงจากร้อยละ ๐.๔ เหลือเพียงร้อยละ ๐.๐๑ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของ บัญชีเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองซึ่งจะส่งผลให้เงินกองทุนของ สคฟ. เติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม

^{๕๘} พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนี้ ระยะเวลาที่สถาบันการเงินปิดกิจการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ส.ค. ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๐ ส.ค. ๒๕๕๘ วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ระยะเวลาที่สถาบันการเงินปิดกิจการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ส.ค. ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๑๐ ส.ค. ๒๕๕๙ วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองไม่เกิน ๒๕ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ระยะเวลาที่สถาบันการเงินปิดกิจการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ส.ค. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองไม่เกิน ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ทั้งนี้ ผู้ฝากที่มีจำนวนเงินฝากเกินวงเงินคุ้มครองดังกล่าว จะได้รับเงินคืนเพิ่มเติมหลังจากมีการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ

^{๕๙} การประมาณการของ สศค. ไม่คำนึงถึงผลกระทบของการแยกเงินฝากออกเป็นบัญชีย่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้ความ คุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากสูงขึ้น

^{๖๐} สถาบันการเงินขนาดกลาง คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ ๓ แต่ไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้ง ระบบ ประกอบด้วย ธนาคารธนาชาติ ธนาคารทหารไทย และธนาคารกรุงศรีอยุธยา

ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของสถาบันการเงินขนาดใหญ่^{๖๑} อาจจะทำให้เกิดความเสียหายที่เงินกองทุนของ สคฟ. จะไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลมีภาระทางการคลัง โดยนัยในการชดเชยความเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นที่รัฐบาลจะต้องรับภาระดังกล่าว มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินในประเทศด้วย

๘.๓ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

สถานะและความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ความเสี่ยง ทางการเงินการคลังจากภาคการเงิน ทั้งนี้ ระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. เพื่อให้การ ดำเนินงานของสถาบันการเงินมีความมั่นคง มีเสถียรภาพและความโปร่งใส โดยมีการกำหนดเกณฑ์ที่เป็น มาตรฐานสากลเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม เช่น เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตาม หลัก Basel ที่ครอบคลุมการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (Liquidity Risk) และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๒ IAS ๓๙ และ IFRS ๗ โดยมาตรฐาน IAS ๓๙ เป็น มาตรฐานการบัญชีที่กล่าวถึงการบันทึกและการวัดมูลค่าตราสารการเงินประเภทต่าง ๆ รวมทั้งตราสาร อนุพันธ์และเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง ในขณะที่ IAS ๓๒ และ IFRS ๗ นั้น จะเป็นส่วนของการแสดง รายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงิน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูลและ กลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับระบบสถาบันคุ้มครองเงินฝากและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบ สถาบันการเงินไทย

การประเมินความเข้มแข็งของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จะพิจารณาจากอัตราส่วนทางการเงิน ด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง ดังปรากฏตามตาราง ที่ ๘.๓ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีแนวโน้มลดลง โดยสัดส่วน Gross NPLs^{๖๒} ลดลงจากร้อยละ ๓.๖๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๒.๓๔ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ รวมทั้ง สัดส่วน Net NPLs^{๖๓} ลดลงจากร้อยละ ๑.๙๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑.๑๘ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการสินเชื่อที่มีความรัดกุมสำหรับอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)^{๖๔} พบว่า อัตราส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๖.๒๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑๗.๑๓ ในไตรมาสที่ ๓

^{๖๑}สถาบันการเงินขนาดใหญ่ คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ ๑๐ ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์

^{๖๒}สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) ต่อสินเชื่รวม = ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อที่ค้างชำระเกินกว่า ๓ เดือนขึ้นไป นับตั้งแต่วินิจฉัยกำหนดสัญญา/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท * ๑๐๐ สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่มีแนวโน้มด้อยลง

^{๖๓}สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) ต่อสินเชื่รวม = Gross NPLs หัก เงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กันไว้สำหรับ NPLs/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท * ๑๐๐ สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่มีแนวโน้มด้อยลง โดย NPLs ที่สถาบันการเงินได้มีการกันสำรองแล้วย่อมถือว่าสถาบันได้รับรู้ความเสียหายในส่วนนี้ไปแล้ว จึงไม่มีความเสี่ยงต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินอีก

^{๖๔}อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) = เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง * ๑๐๐ เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงของเงินกองทุนโดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘.๕ ทั้งนี้ ตามหลักการ Basel I เงินกองทุนใช้ในการรองรับความเสี่ยงในการเงินซึ่งครอบคลุมถึงความเสี่ยง ด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านตลาด และเพื่อให้สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดีขึ้น Basel II จึงได้เพิ่มเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการด้วย Basel III เป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลอันหนึ่งที่ผู้กำกับดูแลในประเทศไทยต่าง ๆ นำมาปรับใช้ในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ด้วยการกำหนดให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงหรือความเสียหายที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ซึ่งการที่จะควรมีเงินกองทุนเพียงพอหรือไม่ จะต้องดูว่ามีเงินกองทุนเท่าใด และมีความเสี่ยงอยู่เท่าใด

ปี ๒๕๕๗ ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ สะท้อนให้เห็นถึงฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ที่มั่นคง สำหรับอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)^{๖๕} พบว่า อัตราส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๘๘.๒๐ ณ สิ้นปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๙๗.๑๙ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ สะท้อนให้เห็นถึงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ที่เริ่มตั้งตัวขึ้นจากภาวะที่เงินฝากเติบโตช้ากว่าสินเชื่อในส่วนของอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)^{๖๖} ของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑.๑๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑.๓๗ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ เนื่องจากรายได้ดอกเบี้ยและรายได้ค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการใช้นิติวิธีอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)^{๖๗} ลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ ๒.๘๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๒.๖๐ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗

ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๓^๖ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	๓.๖๐	๒.๗๐	๒.๒๕	๒.๓๐	๒.๓๔
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	๑.๙๐	๑.๓๐	๑.๐๐	๑.๑๐	๑.๑๘
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	๑๖.๒	๑๕.๑๐	๑๖.๓๑	๑๕.๕	๑๗.๑๓
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) ^{๖๕}	๘๘.๒	๘๙.๘๐	๙๓.๐๘	๙๖.๕	๙๗.๘๐
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	๑.๑๐	๑.๑๐	๑.๒๕	๑.๓๒	๑.๓๗
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยรับและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)	๒.๘๐	๒.๕๐	๒.๕๓	๒.๕๕	๒.๖๐

หมายเหตุ: ๑/ ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบประกอบด้วยธนาคารในประเทศไทย ๑๖ แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ ๑๕ แห่ง

๒/ ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พบว่า สถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีความแข็งแกร่ง คุณภาพสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๗ จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ประกอบกับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มีจำเป็นต้องจัดการเงินเพิ่มทุนให้ในอนาคตอันใกล้ นอกจากนี้ ความสามารถในการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ก็เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM) จะทรงตัว แต่อัตราผลตอบแทนต่อ

ทั้งนี้ สถาบันการเงินจะต้องพัฒนาเครื่องมือการติดตามดูแลการดำเนินงานธุรกิจของตนเองว่ามีความเสี่ยงในด้านใดมากน้อยเพียงแค่นั้น รวมถึงทำอย่างไรจึงลดความเสี่ยงนั้นได้

^{๖๕} อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) = เงินให้สินเชื่อ/เงินรับฝาก * ๑๐๐ หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อ ย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

^{๖๖} อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย * ๑๐๐ โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้นิติวิธีอย่างมีประสิทธิภาพ หากอัตราผลตอบแทนต่ำ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้จากสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ

^{๖๗} อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Net Interest Margin : NIM) = รายได้ดอกเบี้ยสุทธิและเงินปันผลสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย * ๑๐๐ โดยหาก NIM อยู่ในระดับสูง แสดงถึงความสามารถในการทำกำไรอยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อในปริมาณมาก ซึ่งควรตรวจสอบว่าปริมาณสินเชื่อดังกล่าวจัดขึ้นสินเชื่อในระดับใด

สินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) ปรับตัวสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในการเพิ่มรายได้ในส่วนของการค่าธรรมเนียมเพื่อรองรับภาวะการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตามสัดส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ที่สูงขึ้นนั้นบ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวขึ้นซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อต่อไปในอนาคต^{๖๘}

โดยสรุป ด้วยสถานะของระบบสถาบันการเงินที่ค่อนข้างแกร่ง ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังถึงขั้นที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในอนาคตรอบนี้ ดังนั้น การลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพื่อนำเงินส่วนใหญ่ไปชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูจะเป็นการช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในปัจจุบัน แต่ก็ส่งผลให้เงินกองทุนของสคพ. เติบโตช้าซึ่งท้ายที่สุดอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังในอนาคต หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของระบบการเงินถึงขั้นที่เงินกองทุนของสคพ. อาจไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้น

๘.๔ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

วิกฤตการณ์อุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการประกอบการ และทรัพย์สินของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ ทั้งผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises:SMEs) และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ของหลายจังหวัดเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายในบริเวณภาคกลางซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๓ ล้านล้านบาท^{๖๙} ซึ่งภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจบางส่วนที่ได้จัดทำประกันภัยไว้ สามารถได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริษัทประกันภัยของไทยไม่ได้รับความเสียหายไว้เองทั้งหมด แต่ถ่ายโอนความเสี่ยงไปให้บริษัทประกันภัยต่อในต่างประเทศ ซึ่งผลจากการที่บริษัทประกันภัยต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันจำนวนมาก ส่งผลให้ตลาดประกันวินาศภัยในขณะนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ อัตราเบี้ยกรมธรรม์ประกันวินาศภัยปรับตัวสูงขึ้นมาก ครัวเรือนและผู้ประกอบการจึงไม่สามารถซื้อประกันวินาศภัยได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ (กองทุนฯ) ขึ้นเมื่อพ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติอย่างทั่วถึง ในอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสมและยังมีผลในเชิงจิตวิทยาในการคลายความตื่นตระหนกของตลาดประกันวินาศภัย เพื่อให้ตลาดกลับมาดำเนินการได้ตามปกติและเบี้ยประกันปรับตัวลดลงสู่อัตราเดิมในช่วงสภาวะปกติ

ทั้งนี้ กองทุนฯ ทำหน้าที่รับประกันภัยต่อจากผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย โดยครอบคลุมถึงการรับประกันภัยให้แก่ กลุ่มบ้านอยู่อาศัย กลุ่มธุรกิจ SMEs และกลุ่มภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นการประกันวินาศภัย ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ ๓ ประเภท ได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ลมพายุ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังมีอำนาจในการกู้เงินโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานได้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นไปตามพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๓ โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้ให้กองทุนฯทั้งนี้ ในการรับประกันภัยต่อของกองทุนฯ ได้บริหาร

^{๖๘}ที่มา: สรุปรายงานแผนปรับปรุงฐานการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๖

^{๖๙}ที่มา: กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ, “จากวิกฤตสู่ความเชื่อมั่น กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ,” (กรกฎาคม ๒๕๕๖): ๐๑๘.

จัดการความเสี่ยงโดยให้บริษัทประกันภัยรับความเสียหายไว้ส่วนหนึ่ง (Quota Share) และทำการประกันภัยต่อกับกองทุนฯ อีกส่วนหนึ่งตามสัดส่วนที่ตกลงกันไว้สำหรับอัตราค่าเบี้ยประกันภัยสามารถแบ่งตามกลุ่มผู้เอาประกันคือ กลุ่มบ้านอยู่อาศัย กลุ่มธุรกิจ SMEs และกลุ่มอุตสาหกรรม ในอัตราร้อยละ ๐.๕ ๑.๐ และ ๑.๒ ตามลำดับ ซึ่ง ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๗ กองทุนฯ มีทุนประกันที่รับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัยต่าง ๆ ในส่วนของกองทุนเท่ากับ ๒๒,๐๔๑ ล้านบาท และมีรายได้ค่าเบี้ยประกันภัยจากบริษัทประกันภัยจำนวน ๗๐๗ ล้านบาท (ข้อมูลตั้งแต่วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ - ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการขอชดเชยค่าสินไหมทดแทนบริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจและประเมินความเสียหายโดยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ ยกเว้นกรณีอุทกภัยในกลุ่มบ้านอยู่อาศัย เนื่องจากมีผู้เอาประกันเป็นจำนวนมาก การจ่ายค่าสินไหมจึงพิจารณาจากระดับน้ำเป็นเกณฑ์

อย่างไรก็ตาม หากเกิดภัยพิบัติอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับวิกฤตการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ กองทุนฯ จะเผชิญกับความเสี่ยงที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก และถ้ามูลค่าความเสียหายสูงเกินกว่าวงเงินที่คณะกรรมการอนุมัติให้กองทุนฯ รัฐบาลจะต้องหาเงินทุนเพิ่มเติมให้แก่กองทุนฯ ทั้งนี้ กองทุนฯ สามารถบริหารความเสี่ยงโดยการรับประกันภัยต่อบริษัทรับประกันภัยต่อในต่างประเทศ ดังนั้น ภาระการเงินของกองทุนฯ สามารถเกิดจากความเสียหายที่กองทุนฯ รับความเสี่ยงไว้โดยตรง และอัตราค่าเบี้ยประกันภัยต่อที่กองทุนฯ ต้องจ่ายให้กับบริษัทรับประกันภัยต่อในต่างประเทศ ทั้งนี้ หากภาระการเงินของกองทุนฯ ดังกล่าว ไม่สูงเกินกว่าทุนประเดิมที่คณะกรรมการอนุมัติ ก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะกลายเป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ กองทุนฯ ยังเป็นผู้รับประกันภัยหลักในการรับประกันภัยข้าวในฤดูการผลิตปี ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยผ่านการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการดังกล่าว มีผู้รับประกันภัยร่วม ได้แก่ บริษัททิพย์ประกันภัย จำกัด (มหาชน) และบริษัทประกันภัยไทยวิวัฒน์ จำกัด (มหาชน) ร่วมรับความเสี่ยงจากการรับประกันภัยข้าวในสัดส่วนร้อยละ ๐.๑๒๕ ของทุนประกันภัย (โดยได้รับเบี้ยประกันในสัดส่วนเดียวกัน) ในขณะที่ กองทุนฯ รับความเสี่ยงในส่วนที่เหลือทั้งนี้ วงเงินคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวเท่ากับ ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ และคุ้มครองเพิ่มเติม ๕๕๕ บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด (จำนวนไร่ที่รับประกันภัยสูงสุดไม่เกิน ๘ ล้านไร่ ในปีการผลิต ๒๕๕๕) โดยมีอัตราค่าเบี้ยประกันภัยอยู่ที่ไร่ละ ๑๒๙.๔๗ บาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียม) ซึ่งกองทุนฯ ได้รับค่าเบี้ยประกันภัยจากเกษตรกร ๖๐ บาทต่อไร่ และได้รับเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยจากรัฐบาล ๖๙.๔๗ บาทต่อไร่ (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียม) ทั้งนี้ จากการพิจารณาโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕^{๗๐} พบว่า รัฐบาลต้องรับภาระโดยตรงในการสมทบค่าเบี้ยประกันภัยจำนวน ๖๐.๘๔ ล้านบาท นอกจากนี้ ในปีการผลิตดังกล่าวรัฐบาลยังทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัย ทำให้อาจต้องรับภาระจ่ายค่าสินไหมทดแทน (ในกรณีที่เกิดความเสียหายสูงสุด) อีกจำนวน ๕๘๘.๗๒ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลรับภาระงบประมาณในปีการผลิต ๒๕๕๕ รวมทั้งสิ้น ๖๕๙.๕๖ ล้านบาท ขณะที่โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๖

^{๗๐} พื้นที่เพาะปลูกที่เข้าร่วมโครงการจำนวน ๘๗๒,๓๕๖.๕๐ ไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่ขอรับค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๓๘,๙๐๐.๐๕ ไร่ ทั้งนี้ ข้อมูลโครงการรับประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕ เป็นข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

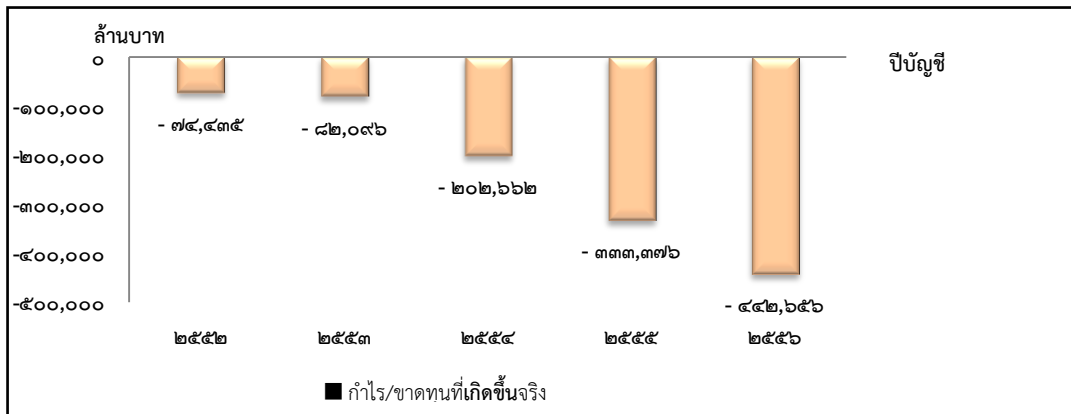
รัฐบาลไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัย (มีบริษัทประกันภัยไทย ๓ บริษัท ที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัย) ส่งผลให้รัฐบาลรับภาระในการสมทบค่าเบี้ยประกันภัยจำนวน ๓๓,๖๐๘.๓๗บาท เท่านั้น เนื่องจากมีจำนวนเกษตรกรผู้เอาประกันภัยจำนวน ๗ ราย เช่นเดียวกับปีการผลิต ๒๕๕๗ ที่รัฐบาลไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้รับประกันภัย ส่งผลให้รัฐบาลรับภาระในการสมทบค่าเบี้ยประกันภัยจำนวน ๒๘๔.๙๘ล้านบาท เท่านั้น (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗) ทั้งนี้ วงเงินสูงสุดที่รัฐบาลตั้งไว้สำหรับรับภาระอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยปีการผลิต ๒๕๕๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๙๔.๙๐ล้านบาท

๘.๕ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก รวมไปถึงการผ่อนคลายนโยบายการเงิน (Quantitative Easing) ของสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่นซึ่งมาตรการทางการเงินที่ถูกใช้มากที่สุดคือการลดอัตราดอกเบี้ยนโยบายให้อยู่ในระดับต่ำ ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เป็นจำนวนมาก รวมถึงประเทศไทย นำไปสู่ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ การที่เงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การส่งออก ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ธปท. จึงต้องเข้ามามีบทบาทแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพภายนอก กล่าวคือ ธปท. มีการซื้อเงินตราต่างประเทศเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันมิให้เงินบาทแข็งค่าเร็วเกินไป ทำให้มีทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูง ในขณะเดียวกันการไหลเข้ามาของเงินทุนในระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้ปริมาณเงินบาทในระบบเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดเงินเฟ้อ ธปท. ก็จำเป็นต้องทำการออกพันธบัตรเพื่อดูดซับสภาพคล่องออกจากระบบ ดังนั้น สถานการณ์ที่เงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้มูลค่าสินทรัพย์ในรูปของเงินตราต่างประเทศที่ ธปท. ถือลดลงเมื่อแปลงมูลค่ากลับเป็นเงินบาท ทั้งนี้ ธปท. ดำเนินนโยบายทางการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ โดยการดูแลอัตราดอกเบี้ยนโยบายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโตเต็มศักยภาพและยั่งยืน โดยไม่ก่อปัญหาเงินเฟ้อหรือเงินฝืด และความไม่สมดุลในระบบเศรษฐกิจการเงิน ทำให้ ธปท. มีต้นทุนจากการดูดซับสภาพคล่องสูง ซึ่งขณะที่อัตราดอกเบี้ยรับจากการนำเงินสำรองระหว่างประเทศไปลงทุนอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้ ธปท. ประสบภาวะขาดทุนจากการที่ต้นทุนด้านหนี้สินที่เป็นพันธบัตร (ดอกเบี้ยจ่าย) สูงกว่าผลตอบแทนที่นำสกุลเงินต่างประเทศไปลงทุน (Negative Carry) อีกส่วนหนึ่งด้วย

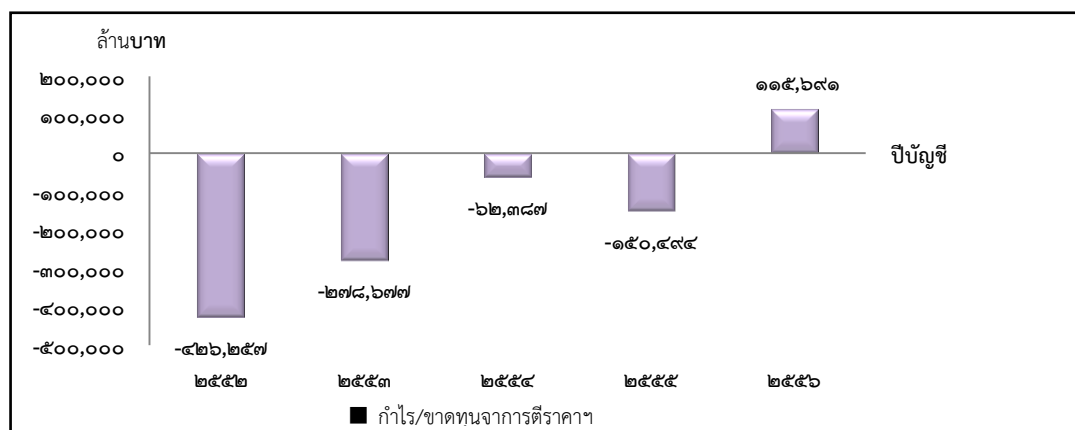
ฐานะการเงินของ ธปท. เริ่มมีส่วนของทุนติดลบเล็กน้อยตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ และติดลบสูงขึ้นมากตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ซึ่ง ณ สิ้นปี ๒๕๕๖ ส่วนของทุนติดลบสะสมถึง ๔๒๖,๕๐๒ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๐ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ทั้งนี้ การขาดทุนจากการดำเนินงานของ ธปท. เป็นการขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) จำนวน ๔๔๒,๖๕๖ ล้านบาท (เช่น การขาดทุนจากการที่ ธปท. มีดอกเบี้ยรับต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่าย (Negative Carry) และการขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม) แต่มีกำไรที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการตีราคาฯ (Unrealised Gain) จำนวน ๑๑๕,๖๙๑ ล้านบาท (เช่น กำไรจากการแปลงค่าสินทรัพย์เป็นเงินตราต่างประเทศ) แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากสาธารณชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่นในความอิสระและศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. การขาดทุนดังกล่าวย่อมไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศแต่อย่างใด (แผนภาพที่ ๘.๔ และ แผนภาพที่ ๘.๕)

แผนภาพที่ ๘.๔ กำไร/ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)



หมายเหตุ: ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) เกิดจากดอกเบี้ยรับจากการนำเงินสกุลต่างประเทศไปลงทุนต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่ายจากการออกพันธบัตรดูดซับสภาพคล่อง (Negative Carry) และขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม

แผนภาพที่ ๘.๕ กำไร/ขาดทุนจากการตีราคา (Unrealised Gain/Loss)



หมายเหตุ: กำไร/ขาดทุนจากการตีราคา (Unrealised Gain/Loss) เกิดจากผลของการแปลงค่าสินทรัพย์เป็นเงินตราต่างประเทศ
ที่มา : สรุปจากร่างแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. จากการประชุมคณะทำงานจัดทำแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. รายงานประจำปี ๒๕๕๕ และรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๖

ทั้งนี้ หาก ธปท. ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสาธารณชนในเรื่องสถานะการเงินมากเกินไป อาจส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของ ธปท. ในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม ธปท. มีแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงฐานะการเงินเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนี้

๑. การทยอยเปิดเสรีบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อสนับสนุนให้เอกชนไทยมีความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการลงทุนในต่างประเทศและการบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนมากขึ้น รวมทั้งช่วยสร้างความสมดุลของเงินทุนเคลื่อนย้าย ซึ่งจะช่วยลดแรงกดดันต่อค่าเงินบาทและลดภาระที่ ธปท. จะต้องเข้าแทรกแซงตลาดลงได้บางส่วน

๒. การลดขนาดการดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศและให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดมากขึ้น

๓. การบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ โดยอาจขยายขอบเขตการลงทุนเพื่อประโยชน์ในการกระจายความเสี่ยงและช่วยเพิ่มโอกาสที่จะเพิ่มผลตอบแทนในระยะยาว

โดยสรุปแล้ว หากการขาดทุนของ ธปท. ทวีความรุนแรงขึ้นจนกระทั่ง ธปท. ไม่สามารถแก้ไขปัญหฐานะการเงินด้วยตนเองได้ อาจกลายเป็นภาระความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในการเพิ่มทุนให้แก่ ธปท. ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หลายประเทศมีกลไกและแนวทางที่ระบุในกฎหมายชัดเจนถึงการรักษาทุนของธนาคารให้มีเพียงพอ เช่น (๑) กลไกถาวร เพื่อป้องกันหรือชะลอไม่ให้ทุนติดลบ ประกอบด้วย การเปลี่ยนเงื่อนไขการจัดสรรกำไรสุทธิเมื่อระดับทุนต่ำกว่าเกณฑ์ การเข้ารับภาระขาดทุนหรือเพิ่มทุนของรัฐบาล รวมถึงการที่รัฐบาลรับภาระความเสียหายจากการดูดซับสภาพคล่อง (๒) กลไกแก้ไขตามความจำเป็น ประกอบด้วย การเพิ่มทุนโดยรัฐบาล การทยอยขายกระแสรายรับที่อยู่ในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศที่อ่อนค่าลง เพื่อชะลอการขาดทุนจากการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ต่างประเทศ และการขยายขอบเขตการลงทุนทุนสำรองระหว่างประเทศ

๘.๖ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน

ตารางที่ ๘.๔ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง(Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลง	- การอุดหนุนเบี้ยประกันภัยกรรมธรรม์ประกันภัยข้าวและค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖๐.๘๔ และ ๕๔๘.๗๒ ล้านบาท ในปีการผลิต ๒๕๕๕ (การอุดหนุนเบี้ยประกันภัยกรรมธรรม์ประกันภัยข้าวจำนวน ๓๓,๖๐๘.๓๗ บาท และ ๔๙๔.๙๐ ล้านบาท ในปีการผลิต ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ ตามลำดับ)	- วงเงินกู้ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแก่กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ^{๗๑}
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์		- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน - ต้นทุนและดอกเบี้ย FIDF กรณีที่ ธปท. ไม่สามารถจ่ายได้ - การเพิ่มทุนให้ ธปท. เพื่อแก้ไขปัญหาส่วนของทุนติดลบ - การชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ หากความเสียหายสูงเกินกว่าวงเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

^{๗๑} ภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของกองทุน ฯ จะดำเนินการขอเบิกจ่ายจากวงเงินกู้ที่บริหารจัดการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

๘.๗ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากภาคการเงิน ประกอบด้วยแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท.^{๗๒} เพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนี้

๑.๑ การทยอยเปิดเสรีบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อให้นักลงทุนสามารถลงทุนในต่างประเทศได้สะดวกขึ้น และเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อนำเงินสกุลต่างประเทศออกจากระบบเศรษฐกิจไทย

๑.๒ การลดขนาดการดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศและให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดมากขึ้น

๑.๓ การบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ โดยอาจขยายการลงทุนไปในกลุ่มสินทรัพย์ที่มีอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังสูงขึ้นกว่าขอบเขตการลงทุนในปัจจุบัน ซึ่งให้ความสำคัญกับลงทุนในสินทรัพย์สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และยูโร

^{๗๒} สรุปจากร่างแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. จากการประชุมคณะทำงานจัดทำแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท.

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)			ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)			
	จ่ายประจำทุกปี	จ่ายเป็นงวด					
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นการตาม กฎหมาย สัญญาหรือ ข้อตกลง	กองทุนนอกงบประมาณ						
	กองทุนนอกงบประมาณ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๒๑๔,๔๖๓ ๑๕๒,๐๓๒					
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๘) เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุน บริการสาธารณะของ SOE (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๖๔,๐๖๔ ๖๐,๑๖๗ ๓,๙๖๑	หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ตามมติคณะรัฐมนตรี (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗)	๑๓๒,๕๐๙	รัฐบาลค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ใช่ สถาบันการเงิน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗) หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗)	๔๒๕,๘๙๗ ๓๗,๙๐๙	

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี	จ่ายเป็นงวด					
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นการระตาม กฎหมาย สัญญาหรือ ข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
	รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนให้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ				หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาล ค้ำประกัน (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๗)	๖๒๕,๘๗๐	
	-ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	๖๔,๙๕๔					
	-ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๙๐,๓๙๙					
	ประมาณการความเสียหายคงเหลือ รอการชดเชยจากการดำเนินโครงการ PSA(ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๗)	๓๒,๐๕๗					
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	เงินอุดหนุนให้ อปท.						
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๒๕๓,๕๐๐					
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)	๒๕๗,๖๖๔					
	รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้						
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๑๑๓,๘๐๘					
	(ปีงบประมาณ ๒๕๕๘)	๑๒๕,๘๘๙					
	ภาคการเงิน						
	อุดหนุนเบี้ยกรมธรรม์ ประกันภัยข้าว				-ภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายโครงการ ประกันภัยข้าว	๕๙๘.๗๒	
	(ปีการผลิต ๒๕๕๖/๒๕๕๗)	๐.๐๓๖			(ปีการผลิต ๒๕๕๖/๒๕๕๖)		
	(ปีการผลิต ๒๕๕๗/๒๕๕๘)	๐.๐๐๐๕			-เงินกองทุนประกันภัยพิบัติ (มกราคม ๒๕๕๕)	๕๐,๐๐๐.๐๐	

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ไม่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำทุกปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระโดยนัย(Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จากปรากฏเป็นกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
					-การฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๕ แห่ง -หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๗)	๒๑,๖๒๗ ๖๖๑,๔๙๗	ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ
ภาระโดยนัย(Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จากปรากฏเป็นกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
					หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๗)	๙๙,๖๘๐	การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)						
					ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัย ในพื้นที่ของอปท. ที่มีการก่อหนี้ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความร้ายแรงส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถชำระ		

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำทุกปี		จ่ายเป็นงวด				
					หนี้ได้		
	ภาคการเงิน						
			ยอดหนี้คงค้าง พันธบัตร FIDF (ณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๑,๐๗๓,๘๕๒			หนี้ของสถาบันคุ้มครอง เงินฝากและต้นทุนใน การชดเชยความ เสียหายแก่ผู้ฝากเงินใน ส่วนที่เกินกว่า เงินกองทุน -ภาระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF