

รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖
(ฉบับสมบูรณ์)
Fiscal Risk Statement 2013



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 ๒๕๕๖	๑๖
บทที่ ๓ รัฐบาล	๑๗
๓.๑ นโยบายงบประมาณ	๑๗
๓.๒ สถานการณ์ด้านการคลัง	๑๘
๓.๓ หนี้สาธารณะ	๒๒
๓.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๕
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ	๒๘
๔.๑ ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๒๘
๔.๒ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	๓๑
๔.๓ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๓๒
๔.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๓๖

เรื่อง	หน้า
บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	๓๗
๕.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๗
๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน : กรณีศึกษา	๔๐
๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๔
๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๙
๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ	๕๑
๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation : PSO)	๕๒
๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๕๘
บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)	๖๐
๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๖๐
๖.๒ การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินนโยบายรัฐบาล	๖๔
๖.๓ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๗๖
๖.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๗๘
บทที่ ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๘๐
๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.	๘๐
๗.๒ ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท.	๘๒
๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.	๘๓
๗.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๘๕
บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน	๘๗
๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	๘๗
๘.๒ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก	๙๐
๘.๓ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน	๙๑
๘.๔ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ	๙๓
๘.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๙๖
สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง	๙๗

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖	๒๘
แผนภาพที่ ๔.๒ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖	๒๙
แผนภาพที่ ๔.๓ รายได้และค่าใช้จ่าย กำไร (ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	๒๙
แผนภาพที่ ๔.๔ รายได้และค่าใช้จ่าย กำไร (ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	๓๐
แผนภาพที่ ๔.๕ สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗	๓๑
แผนภาพที่ ๔.๖ งบประมาณที่กองทุนด้านสวัสดิการสังคมได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗	๓๔
แผนภาพที่ ๔.๗ งบประมาณการรายจ่ายของกองทุนด้านสวัสดิการ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๖	๓๔
แผนภาพที่ ๔.๘ กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ ๒๕๔๖-๒๕๕๗	๓๕
แผนภาพที่ ๔.๙ หนี้สาธารณะที่เกิดจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	๓๕
แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๗
แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๗
แผนภาพที่ ๕.๓ กำไรสุทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๓-๒๕๕๖ (ไตรมาสที่ ๑-๓)	๔๓
แผนภาพที่ ๕.๔ เงินจ่ายสุทธิให้รัฐบาลในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๕
แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๔๕
แผนภาพที่ ๕.๖ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม	๔๖
แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๔๖
แผนภาพที่ ๕.๘ งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติและเบิกจ่ายจริงของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม	๔๗
แผนภาพที่ ๕.๙ งบลงทุนที่ได้รับอนุมัติและเบิกจ่ายจริงของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๔๘
แผนภาพที่ ๕.๑๐ สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมของบริษัทรถไฟฟ้า รฟท. จำกัด	๕๕
แผนภาพที่ ๕.๑๑ ผลการดำเนินงานของบริษัทรถไฟฟ้า รฟท. จำกัด	๕๕
แผนภาพที่ ๕.๑๒ รายได้รวมและค่าใช้จ่ายรวมของบริษัทรถไฟฟ้า รฟท. จำกัด	๕๕
แผนภาพที่ ๕.๑๓ แผนการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่มือสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ จำแนกตามสาขา	๕๗
แผนภาพที่ ๕.๑๔ แผนการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่มือสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ จำแนกตามหน่วยงาน	๕๗
แผนภาพที่ ๖.๑ ประเมินการประเมินความเสี่ยงของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖	๖๖

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๘.๑ แผนที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ ปีงบประมาณ ๒๕๔๓-๒๕๕๖	๘๘
แผนภาพที่ ๘.๒ การชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๔๒-๒๕๕๕	๘๙
แผนภาพที่ ๘.๓ การชำระคืนต้นเงินกู้ของ ธปท. ปีงบประมาณ ๒๕๔๒-๒๕๕๖	๘๙

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ	๕
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 ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖	๑๗
ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ	๑๙
ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๐
ตารางที่ ๓.๔ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๑
ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง	๒๒
ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล	๒๔
ตารางที่ ๔.๑ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗	๓๓
ตารางที่ ๔.๒ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	๓๖
ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๘
ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขาปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖	๓๙
ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓)	๔๐
ตารางที่ ๕.๔ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ รฟม. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓)	๔๑
ตารางที่ ๕.๕ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ ขสมก. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓)	๔๒
ตารางที่ ๕.๖ แผนงบประมาณลงทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๗-๒๕๕๙ ของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๔๙
ตารางที่ ๕.๗ หนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๕๐
ตารางที่ ๕.๘ โครงการเงินกู้ของรัฐบาลฯ ที่รัฐบาลรับภาระ	๕๐
ตารางที่ ๕.๙ หนี้ของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงินรัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี	๕๑
ตารางที่ ๕.๑๐ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น	๕๒
ตารางที่ ๕.๑๑ การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	๕๓
ตารางที่ ๕.๑๒ ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐบาล	๕๔
ตารางที่ ๕.๑๓ Fiscal Risk Matrix ของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๕๘

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๔ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖	๖๑
ตารางที่ ๖.๒ สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ปี ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖	๖๓
ตารางที่ ๖.๓ สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ปี ๒๕๕๔ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖	๖๓
ตารางที่ ๖.๔ ยอดสินเชื่อคงค้าง และมูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA	๖๖
ตารางที่ ๖.๕ โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๗๑
ตารางที่ ๖.๖ เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ NPLs ต่อยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA	๗๓
ตารางที่ ๖.๗ หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ) ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖	๗๓
ตารางที่ ๖.๘ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๗๖
ตารางที่ ๖.๙ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๗๖
ตารางที่ ๖.๑๐ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ SFIs	๗๗
ตารางที่ ๖.๑๑ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๗๘
ตารางที่ ๗.๑ เป้าหมายรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖	๘๐
ตารางที่ ๗.๒ ฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ -๒๕๕๖	๘๒
ตารางที่ ๗.๓ ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖	๘๓
ตารางที่ ๗.๔ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	๘๕
ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตร FIDF	๘๗
ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงิน	๙๑
ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖	๙๒
ตารางที่ ๘.๔ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	๙๖

สารบัญญกรอบความรู้

เรื่อง	หน้า
กรอบความรู้ที่ ๑ ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณใหม่เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล	๓๓
กรอบความรู้ที่ ๒ ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย	๓๔
กรอบความรู้ที่ ๓ ความเสี่ยงที่เกิดจากการให้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดพลังงาน	๓๕
กรอบความรู้ที่ ๔ โครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link)	๕๕
กรอบความรู้ที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	๕๗
กรอบความรู้ที่ ๖ ภาระทางการคลังจากโครงการจํานําผลิตผลทางการเกษตรกร	๗๔
กรอบความรู้ที่ ๗ ความเสี่ยงที่เกิดจากฐานะการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)	๙๕

ส่วนที่ ๑
เป้าหมายนโยบายการคลัง

ส่วนที่ ๑

เป้าหมายนโยบายการคลัง

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

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการจัดหางบประมาณขาดดุลจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการใช้นโยบายภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจไทย ได้แก่ การปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นร้อยละ ๒๐ ของกำไรสุทธิ รวมถึงการปรับลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันเพื่อบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก และในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง โดยจัดหางบประมาณขาดดุลลดลง สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการลดบทบาทของการใช้นโยบายการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง เพื่อรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายผ่านกองทุนนอกงบประมาณ โดยกองทุนนอกงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดคือ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณประเภทใหม่ ๆ ได้แก่ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนตั้งตัวได้ และเพิ่มบทบาทในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทของกองทุนนอกงบประมาณมากขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

ในด้านการลงทุน นอกจากจะมีการลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรงแล้ว ภาครัฐยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships : PPPs) อีกด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) เพิ่มขึ้นจำนวน ๒๗๗,๖๓๓ ล้านบาท^๑ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ผลักดันการกู้เงินผ่านร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เพื่อปรับปรุงระบบการขนส่งของไทยและเพิ่มการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถเจริญเติบโตได้มากขึ้นในอนาคต

^๑ ไม่รวมงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง โดยจะเห็นได้จากยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการตามนโยบายรัฐที่มีการแยกบัญชี PSA ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๙๑,๙๐๘.๐๒ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนหนึ่งที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างร้อยละ ๓.๐๑ ขณะที่ประมาณการความเสียหายที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการแยกบัญชี PSA (การชดเชยความเสียหายมีรูปแบบการชดเชยตามข้อตกลงซึ่งแตกต่างกันตาม SFIs แต่ละแห่ง) เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๙๑,๒๒๒.๙๐ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลชดเชยไปแล้ว ๓๗,๐๙๒.๔๗ ล้านบาท คงเหลือภาระความเสียหายที่รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน ๕๔,๑๓๐.๔๓ ล้านบาท

สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ อปท. มีสัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๒๗ และร้อยละ ๒๗.๒๘ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามลำดับ ทั้งนี้ การที่รายได้และรายจ่ายของอปท. โดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงบทบาทและหน้าที่ของ อปท. ที่เพิ่มขึ้นในการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรายได้ของ อปท. ในภาพรวมพึงพารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงนัก (สัดส่วนประมาณร้อยละ ๑๐ ของรายได้รวม อปท.) จึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง สำหรับความพยายามในการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังสู่ท้องถิ่น

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง และเข้าสู่การจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ตามนโยบายของรัฐบาล โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัด การขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ การประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (กรอบวงเงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท) ซึ่งคาดว่าจะเริ่มเบิกจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จะเป็นแรงกระตุ้นเศรษฐกิจที่สำคัญต่อไปและจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

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

ส่วนที่ ๒
ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลาง
และประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อ
ฐานะการคลังระยะปานกลาง
(ปีงบประมาณ ๒๕๕๘-๒๕๖๓)

บทที่ ๑ ประมาณการฐานการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ฐานการคลังระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานการคลังในช่วง ๖ ปีข้างหน้า หรือช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ – ๒๕๖๓ มีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา ๓ ประการ กล่าวคือ ๑) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการประมาณการรายได้รัฐบาล ๒) การประมาณการรายได้ของรัฐบาล และ ๓) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล โดยส่วนต่างระหว่างผลประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ ข้อสมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค

ภาวะเศรษฐกิจมหภาคที่เกิดขึ้นจริงที่ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ มักจะส่งผลกระทบต่อฐานการคลังที่เกิดขึ้นจริง แตกต่างจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่อาจทำให้ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายการคลังไม่เป็นไปตามเป้าหมายนโยบายการคลังได้ โดยในปี ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ประมาณการผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาด ตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งใช้เป็นสมมติฐานหลักในการจัดทำนโยบายงบประมาณ อยู่ที่ ๑๑,๔๗๘,๖๐๐ และ ๑๒,๒๙๕,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ค่าจริงของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาตลาด จะอยู่ที่ ๑๑,๓๗๕,๓๐๐ และ ๑๑,๙๒๒,๐๐๐ ล้านบาท (ณ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖) อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามเอกสารงบประมาณในปี ๒๕๕๖ จะขยายตัวร้อยละ ๗.๑๑ จากปี ๒๕๕๕ ในขณะที่ค่าจริงในปี ๒๕๕๖ ขยายตัวเพียงร้อยละ ๔.๘๘ จากปี ๒๕๕๕ จะเห็นได้ว่า ภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าที่คาดการณ์ตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งถือเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลให้รายได้รัฐบาลรายจ่าย ดุลงบประมาณ และหนี้สาธารณะที่เกิดในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ไม่เป็นไปตามเอกสารงบประมาณ ดังนั้นการประมาณการเศรษฐกิจมหภาคในระยะปานกลาง โดยมีการติดตามสถานการณ์และปรับปรุงประมาณการอย่างสม่ำเสมอ จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและลดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว

สำหรับการประมาณการเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ นั้น คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะกลับสู่ภาวะปกติ และสามารถขยายตัวตามศักยภาพเศรษฐกิจ (Potential Output) โดยมีรายละเอียดของข้อสมมติฐานที่สำคัญดังปรากฏในตารางที่ ๑.๒ ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

ปีปฏิทิน	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๒	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐

หมายเหตุ ๑. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นข้อสมมติฐานตามเอกสารงบประมาณ ส่วนปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ เป็นข้อสมมติฐานของ สศค.

๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไปใช้เป็นตัวแปรแทน (Proxy) ของดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP deflator) เพื่อประมาณการผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาดที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ประมาณการรายได้รัฐบาลตามเอกสารงบประมาณมีจำนวน ๒,๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๐๘ ของ GDP^๒ ในขณะที่ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิมีจำนวน ๒,๑๕๗,๔๗๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๑๐ ของ GDP^๓ สาเหตุที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ส่วนหนึ่งมาจากการนำส่งรายได้รายการพิเศษนอกเหนือจากประมาณการ (One-off) เช่น รายได้จากการประมูลให้ใช้คลื่นความถี่ ๓G ย่าน ๒.๑ GHz และเงินคืนเงินกันชดเชยส่งออก (รวมเป็นจำนวน ๓๓,๓๗๒ ล้านบาท) เป็นต้น หากหักรายได้รายการพิเศษออกแล้วรายได้สุทธิของรัฐบาล (จำนวน ๒,๑๒๔,๑๐๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๘๒ ของ GDP) ก็ยังสูงกว่าประมาณการ อย่างไรก็ตาม จากการที่ภาวะเศรษฐกิจมหภาคที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงบางประเภทที่แปรผันตามภาวะเศรษฐกิจแตกต่างจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม และอากรขาเข้า ทำให้จัดเก็บได้ต่ำกว่าเป้าหมาย^๔

ทั้งนี้ ประมาณการรายได้รัฐบาล ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นตัวเลขตามเอกสารงบประมาณ ขณะที่ประมาณการรายได้รัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ – ๒๕๖๓ กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเท่ากับร้อยละ ๔.๕ ต่อปี และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP (Revenue Buoyancy) เท่ากับ ๑.๐๕ ต่อปี พบว่า รายได้รัฐบาลสุทธิมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๗.๘๗ ต่อปี ค่าความยืดหยุ่นของรายได้อยู่ที่ ๑.๐๕ เท่า และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ ๑๘.๑๑ ต่อปี ทั้งนี้ การประมาณการดังกล่าวได้คำนึงถึงผลกระทบจากการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ แล้ว รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๒

ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้รัฐบาลระยะปานกลาง

ปี	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
๑. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาด ^๑ ปีปฏิทิน (CY) (พันล้านบาท)	๑๒,๘๔๐.๐	๑๓,๘๐๓.๐	๑๔,๘๓๘.๒	๑๕,๙๕๑.๑	๑๗,๑๔๗.๔	๑๘,๔๓๓.๕	๑๙,๘๑๖.๐	๑๖,๖๖๔.๙
อัตราการเปลี่ยนแปลง	๗.๗๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐
๒. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาดปีงบประมาณ (FY) (พันล้านบาท)	๑๒,๗๑๗.๐	๑๓,๖๗๐.๘	๑๔,๖๙๖.๑	๑๕,๗๙๘.๓	๑๖,๙๔๓.๒	๑๘,๒๕๖.๙	๑๙,๖๒๖.๒	๑๖,๕๐๕.๓
อัตราการเปลี่ยนแปลง	๗.๔๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๕๐	๗.๔๐
๓. รายได้รัฐบาลสุทธิ ^๒ (พันล้านบาท)	๒,๒๗๕.๐	๒,๔๕๔.๐	๒,๖๔๗.๐	๒,๘๕๕.๐	๓,๐๘๐.๐	๓,๓๒๓.๐	๓,๕๘๕.๐	๒,๙๙๐.๗
๔. อัตราเพิ่มของรายได้ (ร้อยละ)	๕.๔๔	๗.๘๗	๗.๘๖	๗.๘๖	๗.๘๘	๗.๘๙	๗.๘๘	๗.๘๗
๕. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ ^๓ (Buoyancy)	๐.๗๔	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕
๖. รายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	๑๗.๘๙	๑๗.๙๕	๑๘.๐๑	๑๘.๐๗	๑๘.๑๔	๑๘.๒๐	๑๘.๒๗	๑๘.๑๑

หมายเหตุ ๑. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP) ปี ๒๕๕๗ เป็นประมาณการจากฐาน GDP ปี ๒๕๕๖ ของ สศช. ๑๑,๙๒๒.๐ พันล้านบาท (เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖) โดยใช้อัตราเพิ่มร้อยละ ๗.๗ ตามเอกสารงบประมาณ ส่วนปี ๒๕๕๘ – ๒๕๖๓ เป็นไปตามข้อสมมติฐานของ สศช.

๒. รายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นตัวเลขตามเอกสารงบประมาณ ส่วนปีงบประมาณ ๒๕๕๘ – ๒๕๖๓ เป็นไปตามข้อสมมติฐานของคณะทำงานติดตามผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล

๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ตามปีงบประมาณที่มา ฝ่ายรายได้และฝ่ายรายจ่าย ส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

^๒ ปี ๒๕๕๖ GDP ตามเอกสารงบประมาณ จำนวน ๑๒,๒๙๕,๐๐๐ ล้านบาท

^๓ ปี ๒๕๕๖ GDP (สศช. เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน) จำนวน ๑๑,๙๒๒,๐๐๐ ล้านบาท

^๔ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บได้ ๕๕,๘๖๒ ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ๖๑,๓๙๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๐ อากรขาเข้าจัดเก็บได้ ๘,๘๓๓ ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ๑๐,๑๑๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๖

๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ประมาณการงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (จำนวน ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท) ร้อยละ ๐.๘๔ ในขณะที่รายจ่ายจริงของรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เท่ากับ ๒,๑๗๑,๔๕๙ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากรายจ่ายจริงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (จำนวน ๒,๑๔๘,๔๗๕ ล้านบาท) ร้อยละ ๑.๑ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ประมาณการงบประมาณรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณจะอยู่ที่ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ร้อยละ ๕.๒

โดยที่ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๖๓ การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายจะเป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐานที่สำคัญ ดังนี้

๑. งบประมาณการกำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้างประจำ เงินเบี้ยหวัด เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินสำรอง เงินสมทบของข้าราชการมีอัตราการขยายตัวตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต และกำหนดให้ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๒. งบดำเนินงาน กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๓. งบชำระหนี้ กำหนดให้รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่าย และดอกเบี้ยจ่ายของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒๕ ต่อปี (อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง)

๔. เงินอุดหนุน ในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่กำหนดให้เป็นไปตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต ในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดเล็กกำหนดให้เงินอุดหนุนคงที่เท่ากับปีล่าสุดของข้อมูลจากประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ และในส่วนของเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำหนดให้รายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๗.๒๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๒๗.๒๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๓ ต่อปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

๕. รายจ่ายตามนโยบายรัฐบาล กำหนดให้โครงการด้านสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการต่อเนื่องได้รับจัดสรรงบประมาณตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต เช่น นโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปีของรัฐบาล โครงการ One Tablet PC per Child โครงการสร้างระบบเพื่อส่งเสริม OTOP ร่วมกับศูนย์ศิลปาชีพ กองทุนตั้งตัวได้ กองทุนสตรี เป็นต้น และโครงการที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดชัดเจนจะเป็นไปตามประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ เช่น โครงการคืนเงินให้กับผู้ซื้อรถคันแรก โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน โครงการพักชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โครงการบัตรเครดิตเกษตรกร และโครงการคืนครูให้นักเรียน เป็นต้น

๖. งบรายจ่ายอื่น กำหนดให้งบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐสภา กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๗. งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กำหนดให้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๘. รายจ่ายลงทุนจะประมาณการโดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในแต่ละประเภทของรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่

๘.๑ ร้อยละ ๖๐ ของรายจ่ายตามภาระผูกพันตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดให้เท่ากับร้อยละ ๔.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 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

ทั้งนี้ ผลลัพธ์จากการประมาณการรายจ่ายจะแสดงอยู่ในตารางที่ ๑.๓ ในหัวข้อถัดไป

๑.๔ ประมาณการฐานะการคลังรัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังจำนวน ๒,๑๕๗,๖๐๙ ล้านบาท ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวน ๒,๔๐๒,๔๘๑ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณ ๒๔๔,๘๗๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๐๕ ของ GDP หากหักรายได้รายการพิเศษออกจากรายได้สุทธิของรัฐบาล ดุลงบประมาณจะขาดดุล ๒๗๘,๒๔๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๓๓ ของ GDP ซึ่งยังคงต่ำกว่าดุลงบประมาณตามเอกสารงบประมาณที่ขาดดุล ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

จากประมาณการดุลงบประมาณในช่วงระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ พบว่า รัฐบาลจะสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย^๕ และดุลการคลังเบื้องต้น^๖ (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๓

ตารางที่ ๑.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง

	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๒๗๕.๐	๒,๔๕๔.๐	๒,๖๔๗.๐	๒,๘๕๕.๐	๓,๐๘๐.๐	๓,๓๒๓.๐	๓,๕๘๕.๐	๒,๙๙๐.๗
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๕.๔๔	๗.๘๗	๗.๘๖	๗.๘๖	๗.๘๘	๗.๘๙	๗.๘๘	๗.๘๗
สัดส่วนต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	๑๗.๘๙	๑๗.๙๕	๑๘.๐๑	๑๘.๐๗	๑๘.๑๔	๑๘.๒๐	๑๘.๒๗	๑๘.๑๑
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๕๒๕.๐	๒,๖๐๔.๐	๒,๗๒๒.๐	๒,๘๕๕.๐	๓,๐๘๐.๐	๓,๓๒๓.๐	๓,๕๘๕.๐	๓,๐๒๘.๒
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๕.๒๑	๓.๑๓	๔.๕๓	๔.๘๙	๗.๘๘	๗.๘๙	๗.๘๘	๖.๐๓
สัดส่วนต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	๑๙.๘๖	๑๙.๐๕	๑๘.๕๒	๑๘.๐๗	๑๘.๑๔	๑๘.๒๐	๑๘.๒๗	๑๘.๓๗
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๒๕๐.๐	-๑๕๐.๐	-๗๕.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐	-๓๗.๕
สัดส่วนต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	-๑.๙๗	-๑.๑๐	-๐.๕๑	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐	-๐.๒๗
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๑๑๗.๐	๒๙.๗	๑๒๙.๒	๒๒๒.๗	๒๓๗.๒	๒๔๕.๙	๒๔๗.๔	๑๘๕.๓
สัดส่วนต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	-๐.๙๒	๐.๒๒	๐.๘๘	๑.๔๑	๑.๔๐	๑.๓๕	๑.๒๖	๑.๐๘

^๕ ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย เป็นดุลการคลังที่กำหนดในข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓

^๖ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) เป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและทิศทางของนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยไม่รวมรายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายจ่ายของการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศ หรือไม่มีผลกระทบต่อกระตุ้นเงินในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ

	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	-๖๔.๑	๑๐๗.๓	๒๐๙.๕	๓๐๗.๗	๓๓๐.๓	๓๔๔.๕	๓๕๖.๖	๒๗๖.๐
สัดส่วนต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	-๐.๕๐	๐.๗๘	๑.๔๓	๑.๙๕	๑.๙๔	๑.๘๙	๑.๘๒	๑.๖๓

ที่มา: ฝ่ายรายได้และฝ่ายรายจ่าย ส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ

ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน ๕,๔๓๐.๕ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๕.๔๙ ของ GDP^๗

การประมาณการหนี้สาธารณะในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ – ๒๕๖๓ จะอยู่ภายใต้ข้อสมมติฐานประมาณการฐานะการคลังตามข้อ ๑.๔ และข้อสมมติฐานด้านการก่อหนี้ที่สำคัญของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

๑) การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ – ๒๕๖๓ เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ...ซึ่งเป็นไปตามข้อสมมติฐานของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ^๘

๒) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาลเป็นไปตามประมาณการฐานะการคลังในหัวข้อ ๑.๔

๓) การกู้เงินเพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป กำหนดให้เท่ากับค่าเฉลี่ยของวงเงินกู้เพื่อลงทุนของรัฐวิสาหกิจไม่รวมภาคขนส่งตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ – ๒๕๕๗ และกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Nominal GDP)

๔) การกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและดำเนินงานอื่นของรัฐวิสาหกิจ (ไม่รวมโครงสร้างพื้นฐานและโครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร) ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป กำหนดให้เท่ากับค่าเฉลี่ยวงเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนทั้งหมดตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ – ๒๕๕๗ และกำหนดให้มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Nominal GDP)

๕) การกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.๒๕๕๕ เป็นไปตามข้อสมมติฐานของคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.)

๖) การกู้เงินตามพระราชกำหนดกองทุนประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามข้อสมมติฐานที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^๙

๗) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) จะเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยกองทุนฟื้นฟูฯ (FIDF) ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

๘) หนี้คงค้างสำหรับโครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไปจะไม่เกินกรอบวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ โดยจะใช้วงเงินดังกล่าวและรายรับที่ได้จากการจำหน่ายพืชผลมาเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการในอนาคต

^๗ ประมาณการ GDP ประจำเดือนกันยายน ๒๕๕๖ เท่ากับ ๑๑,๙๓๘,๒๕๐ ล้านบาท (จัดทำโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

^๘ รายละเอียดข้อสมมติฐานเป็นไปตามประมาณการของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗

^๙ หน่วยงานในนี้หมายถึง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมพัฒนาที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กองทัพเรือ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.)

๙) ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ งบชำระต้นเงินกู้เท่ากับ ๕๒,๘๒๒ ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ ๑๓๓,๐๔๐ ล้านบาท ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ส่วนปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ งบชำระต้นเงินกู้คิดเป็นร้อยละ ๓ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย และงบชำระดอกเบี้ยคิดจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕.๒๕ ต่อปี (อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง)

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จะมีจำนวน ๕,๙๑๑.๖ พันล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๑ ของ GDP และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๔๘.๙ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ หลังจากนั้น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๑.๔

ตารางที่ ๑.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๙๑๑.๖	๖,๔๗๑.๐	๗,๐๗๘.๖	๗,๖๓๑.๗	๘,๑๔๘.๔	๘,๕๔๒.๒	๘,๘๕๓.๒
หนี้สาธารณะต่อ GDP ปีงบประมาณ (ร้อยละ)	๔๗.๑	๔๗.๙	๔๘.๗	๔๘.๙	๔๘.๕	๔๗.๓	๔๕.๖
GDP ปีงบประมาณ	๑๒,๕๕๒.๐	๑๓,๕๑๔.๐	๑๔,๕๒๗.๖	๑๕,๖๑๗.๑	๑๖,๗๘๘.๔	๑๘,๐๔๗.๕	๑๙,๔๐๑.๑

หมายเหตุ ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ ประมาณการโดย สศช. (วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.)

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

บทที่ ๒ ประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค ต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะส่วนใหญ่จะพิจารณาจากแนวโน้มของข้อมูลในอดีต นโยบายของรัฐบาล ประกอบกับข้อสมมติฐานของปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะ ภายใต้สถานการณ์ปกติหรือกรณีฐาน (Base Case) ซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์ที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด หรือการคาดการณ์อย่างดีที่สุด (Best Guess Estimate) แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อม เช่น ภาวะทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็น ความเสี่ยงที่ทำให้ฐานะการคลังไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของ ฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลัง และหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะ การคลังในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อฐานะการคลังจาก การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่กำหนดในหัวข้อที่ ๒.๑

๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง ได้กำหนดข้อสมมติฐานของตัวแปร ๓ ตัว ได้แก่ อัตรา การขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (Headline Inflation)^{๑๐} และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) ดังนี้

กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัว เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๒ อัตราเงินเฟ้อกำหนดให้ลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๑ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ เฉลี่ยเท่ากับ ๑.๒๘ ซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจดี (๒๕๔๕ - ๒๕๕๑)

กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัว ลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๒ อัตราเงินเฟ้อกำหนดให้เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๑ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ เฉลี่ยเท่ากับ ๐.๘๒ ซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (๒๕๔๓ - ๒๕๔๔)

^{๑๐} อัตราเงินเฟ้อทั่วไป ซึ่งคำนวณจากราคาขายปลีกสินค้าและบริการสำหรับครัวเรือน จะใช้เป็นตัวแทน (Proxy Variable) ของดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP Deflator) ซึ่งคำนวณจากราคาของสินค้าทุกชนิดที่เป็นองค์ประกอบของ GDP

ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
กรณีฐาน (Base Case)							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ตาม ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕	๔.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๒	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐	๓.๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๐.๗๔	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ตาม ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๕	๖.๕	๖.๕	๖.๕	๖.๕	๖.๕	๖.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๒	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐	๒.๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๐.๗๔	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ตาม ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๔.๕	๒.๕	๒.๕	๒.๕	๒.๕	๒.๕	๒.๕
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๒	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๐.๗๔	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒

หมายเหตุ : ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีงบประมาณ
ที่มา : ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖

๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค

๒.๒.๑ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ ขยายตัวเฉลี่ย ๑.๒๘ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑.๐๕ เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๖.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๕) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒ (กรณีฐานร้อยละ ๓)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๑๐.๘๗ (กรณีฐานร้อยละ ๗.๘๗) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๙.๓๒ (กรณีฐานร้อยละ ๑๘.๑๑) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับ ๕.๖๙ (กรณีฐานร้อยละ ๖.๐๓) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๗.๙๕ (กรณีฐานร้อยละ ๑๘.๓๗) ส่งผลให้รัฐบาลมีการเกินดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๑.๓๗ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๐.๒๗ ต่อ GDP ต่อปี) โดยสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๒

ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๒๗๕.๐	๒,๕๒๓.๐	๒,๗๔๘.๐	๓,๑๐๒.๐	๓,๔๓๙.๐	๓,๘๑๓.๐	๔,๒๒๘.๐	๓,๓๑๗.๒
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๕.๔๔	๑๐.๙๐	๑๐.๙๐	๑๐.๘๖	๑๐.๘๖	๑๐.๘๘	๑๐.๘๘	๑๐.๘๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๘๙	๑๘.๒๙	๑๘.๖๙	๑๙.๑๐	๑๙.๕๑	๑๙.๙๔	๒๐.๓๘	๑๙.๓๒
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๕๒๕.๐	๒,๖๕๗.๕	๒,๗๖๐.๘	๒,๙๕๑.๒	๓,๑๐๑.๓	๓,๓๐๐.๒	๓,๕๑๗.๔	๓,๐๔๘.๑
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๕.๒๑	๕.๒๕	๓.๘๙	๖.๙๐	๕.๐๘	๖.๔๒	๖.๕๘	๕.๖๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๙.๘๖	๑๙.๒๖	๑๘.๔๔	๑๘.๑๗	๑๗.๖๐	๑๗.๒๖	๑๖.๙๕	๑๗.๙๕
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๒๕๐.๐	-๑๓๔.๕	๓๗.๒	๑๕๐.๘	๓๓๗.๗	๕๑๒.๘	๗๑๐.๖	๒๖๙.๑
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๙๗	-๐.๙๗	๐.๒๕	๐.๙๓	๑.๙๒	๒.๖๘	๓.๔๓	๑.๓๗
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๑๑๗	๔๙	๒๔๔	๓๘๑	๕๗๗	๗๕๗	๙๕๓	๔๙๓.๕
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๙๒	๐.๓๕	๑.๖๓	๒.๓๕	๓.๒๗	๓.๙๖	๔.๕๙	๒.๖๙
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๖๔.๑๔	๑๒๒.๘๑	๓๒๑.๗๓	๔๕๘.๔๖	๖๖๘.๐๔	๘๕๗.๒๙	๑,๐๖๗.๒๒	๕๘๒.๖
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๕๐	๐.๘๙	๒.๑๕	๒.๘๒	๓.๗๙	๔.๔๘	๕.๑๔	๓.๒๑

ที่มา ฝ่ายรายได้และฝ่ายรายจ่าย ส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของหนี้สาธารณะภายใต้ข้อสมมติฐานตามตารางที่ ๒.๑ พบว่า กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นสูงสุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๗.๔ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ และค่อย ๆ ปรับตัวลดลง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๓

ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๙๑๑.๖	๖,๔๕๕.๕	๖,๙๕๐.๙	๗,๓๕๓.๒	๗,๕๓๒.๑	๗,๔๑๓.๒	๗,๐๑๓.๖
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๗.๑	๔๗.๔	๔๗.๐	๔๕.๙	๔๓.๓	๓๙.๓	๓๔.๒
GDP ปีงบประมาณ	๑๒,๕๕๒.๐	๑๓,๖๑๘.๙	๑๔,๗๗๖.๕	๑๖,๐๓๒.๕	๑๗,๓๙๕.๓	๑๘,๘๗๓.๙	๒๐,๔๗๘.๒

หมายเหตุ ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และวิเคราะห์ความอ่อนไหว โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ ประมาณการโดย สศช. (วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.) และวิเคราะห์ความอ่อนไหว โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗

ที่มา ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๒.๒.๒ กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ ขยายตัว ๐.๘๒ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑.๐๕ เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๒.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๕) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๔ (กรณีฐานร้อยละ ๓)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๕.๓๓ (กรณีฐานร้อยละ ๗.๘๗) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๗.๒๒ (กรณีฐานร้อยละ ๑๘.๑๑) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับ ๕.๖๔ (กรณีฐานร้อยละ ๖.๐๓) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๙.๖๗ (กรณีฐานร้อยละ ๑๘.๓๗) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ ๒.๔๖ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๐.๒๗ ต่อ GDP ต่อปี) และไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ภายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ ส่วนดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) จะไม่สามารถสมดุลได้เช่นเดียวกัน รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๔

ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	เฉลี่ย ปี ๕๘-๖๓
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๒๗๕.๐	๒,๓๙๖.๐	๒,๕๒๔.๐	๒,๖๕๙.๐	๒,๘๐๑.๐	๒,๙๕๐.๐	๓,๑๐๗.๐	๒,๗๓๙.๕
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๕.๔๔	๕.๓๒	๕.๓๔	๕.๓๕	๕.๓๔	๕.๓๒	๕.๓๒	๕.๓๓
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๘๘	๑๗.๖๙	๑๗.๕๐	๑๗.๓๑	๑๗.๑๒	๑๖.๙๓	๑๖.๗๔	๑๗.๒๒
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๕๒๕.๐	๒,๘๐๖.๐	๒,๘๙๑.๖	๓,๐๕๐.๐	๓,๑๗๕.๐	๓,๓๓๕.๕	๓,๕๐๓.๐	๓,๑๒๖.๙
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๕.๒๑	๑๑.๑๓	๓.๐๕	๕.๔๘	๔.๑๐	๕.๐๕	๕.๐๒	๕.๖๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๙.๘๕	๒๐.๗๒	๒๐.๐๕	๑๙.๘๕	๑๙.๔๑	๑๙.๑๔	๑๘.๘๘	๑๙.๖๗
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๒๕๐.๐	-๔๑๐.๐	-๓๖๗.๖	-๓๙๑.๐	-๓๗๔.๐	-๓๘๕.๕	-๓๙๖.๐	-๓๘๗.๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๙๗	-๓.๐๓	-๒.๕๕	-๒.๕๕	-๒.๒๙	-๒.๒๑	-๒.๑๓	-๒.๔๖
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๑๑๗	-๒๑๖	-๑๕๑	-๑๕๓	-๑๓๐	-๑๓๙	-๑๕๔	-๑๕๗.๑
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๙๒	-๑.๖๐	-๑.๐๔	-๑.๐๐	-๐.๗๙	-๐.๘๐	-๐.๘๓	-๑.๐๑
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๖๔.๐๙	-๑๕๒.๗๑	-๘๓.๐๑	-๘๓.๓๒	-๔๓.๗๕	-๔๐.๙๙	-๓๙.๔๒	-๗๓.๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๐.๕๐	-๑.๑๓	-๐.๕๘	-๐.๕๔	-๐.๒๗	-๐.๒๔	-๐.๒๑	-๐.๔๙

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ากรณีฐาน โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดเท่ากับร้อยละ ๕๙.๘ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๓ และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นซึ่งเป็นผลของการขาดดุลงบประมาณที่ขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องเป็นสำคัญ รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๕

ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๙๑๑.๖	๖,๗๓๑.๐	๗,๖๓๑.๑	๘,๕๗๕.๒	๙,๔๖๖.๐	๑๐,๒๔๕.๓	๑๐,๙๕๒.๓
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๗.๑	๕๐.๔	๕๓.๖	๕๖.๖	๕๘.๖	๕๙.๖	๕๙.๘
GDP FY	๑๒,๕๕๒.๐	๑๓,๓๖๗.๙	๑๔,๒๓๖.๘	๑๕,๑๖๒.๒	๑๖,๑๔๗.๗	๑๗,๑๙๗.๓	๑๘,๓๑๕.๒

หมายเหตุ ๑. หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗

๒. GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ ประมาณการโดย สศช. (วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖) และวิเคราะห์ความอ่อนไหวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗

ที่มา ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ส่วนที่ ๓
การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖

บทที่ ๓ รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วยการประเมินนโยบายรัฐบาล การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง และหนี้สาธารณะ ดังนี้

๓.๑ นโยบายงบประมาณ

นโยบายงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ รัฐบาลได้ใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า ขนาดของการจัดทำงบประมาณขาดดุลมีแนวโน้มลดลง สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการลดบทบาทของรัฐบาล เพื่อรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ (ตารางที่ ๓.๑)

ตารางที่ ๓.๑ นโยบายงบประมาณปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖

หน่วย: ล้านบาท

โครงสร้างงบประมาณ	๒๕๕๕			๒๕๕๖		
	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ	ค่าจริง	ส่วนต่าง	วงเงินตามเอกสารงบประมาณ	ค่าจริง	ส่วนต่าง
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๑๔๘,๔๗๕	-๒๓๑,๕๒๕	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๑๗๑,๔๖๐	-๒๒๘,๕๔๐
รายจ่ายงบประมาณปีปัจจุบัน	๑,๘๔๐,๖๗๓	๑,๗๗๒,๓๐๑	-๖๘,๓๗๒	๑,๙๐๐,๔๗๖	๑,๘๙๔,๘๘๕	-๕,๕๙๑
รายจ่ายงบประมาณปีก่อน	๔๓๘,๕๕๕	๒๗๕,๔๐๘	-๑๖๓,๑๔๗	๔๕๐,๓๗๓	๒๗๖,๕๗๕	-๑๗๓,๗๙๘
รายได้รัฐบาลสุทธิ	๑,๙๘๐,๐๐๐	๑,๙๗๕,๘๗๖	-๔,๑๒๔	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๕๗,๔๗๔	๕๗,๔๗๔
รายได้รัฐบาลสุทธิ (หักรายได้รายการพิเศษ)	-	-		๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๒๔,๑๐๒	
ดุลงบประมาณ	(๔๐๐,๐๐๐)	(๓๑๗,๖๕๗)	๘๒,๓๔๓	(๓๐๐,๐๐๐)	(๒๔๔,๘๗๒)	๕๕,๑๒๘
ดุลงบประมาณ (หักรายได้รายการพิเศษ)	-	-		-๓๐๐,๐๐๐	-๒๗๘,๒๔๔	

หมายเหตุ: รายได้รายการพิเศษ หมายถึง รายได้ที่นอกเหนือจากประมาณการที่เพิ่มขึ้นชั่วคราว (One-off) เช่น รายได้จากการประมูลให้ใช้คลื่นความถี่ ๓G ย่าน ๒.๑ GHz และเงินคืนเงินกันชนดัดแปลงออก เป็นต้น

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับทิศทางนโยบายงบประมาณในปี ๒๕๕๗ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุล ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าขนาดของการจัดทำงบประมาณขาดดุลมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นความตั้งใจของรัฐบาลในการจัดทำนโยบายงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๐

๓.๒ สถานการณ์ด้านการคลัง ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๑,๙๗๕,๘๗๖ ล้านบาท ใกล้เคียงกับที่ประมาณการ (๑,๙๘๐,๐๐๐ ล้านบาท) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๗.๔ ของ GDP ในขณะที่การเบิกจ่ายงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๒๙๕,๓๒๗ ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๙๐.๓ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท (และมีการเบิกจ่ายของปีก่อนจำนวน ๑๔๖,๘๕๒ ล้านบาท) และขาดดุลเงินสดทั้งสิ้นจำนวน ๓๐๕,๐๓๗ ล้านบาท ต่ำกว่าการขาดดุลที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณ (๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท) ร้อยละ ๒๓.๗ สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๒,๑๕๗,๔๗๔ ล้านบาท ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๐๒,๔๘๑ ล้านบาท คิดเป็นอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๐.๕ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท (และมีการเบิกจ่ายของปีก่อนจำนวน ๒๓๑,๐๒๒ ล้านบาท) และขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น ๒๓๘,๓๖๒ ล้านบาท

๑) ด้านรายได้

จากตารางที่ ๓.๒ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๑,๙๗๗,๔๕๓ ล้านบาท ต่ำกว่าประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิตามเอกสารงบประมาณเล็กน้อยประมาณร้อยละ ๐.๑ และสูงกว่ารายได้จัดเก็บสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๔.๕ ทั้งนี้ เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายการและรายภาษี พบว่า กรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการร้อยละ ๐.๕ และ ๖.๓ ตามลำดับ โดยในส่วนของกรมสรรพากรนั้น มีการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลต่ำกว่าประมาณการถึงร้อยละ ๙.๒ และต่ำกว่าปีที่ผ่านมาร้อยละ ๕.๒ ซึ่งสาเหตุหลักมาจากผลกระทบของอุทกภัยในช่วงปลายปี ๒๕๕๔ นอกจากนี้ ยังมีการสูญเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลอันเป็นผลมาจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามประกาศฯ นี้ สำหรับกรมสรรพสามิตนั้น มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันฯ ได้ต่ำกว่าประมาณการถึงร้อยละ ๔๒.๔ และต่ำกว่าปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ ๔๘.๒ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ประมาณการจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๒,๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๖.๒ เมื่อเทียบกับรายได้จัดเก็บสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ทั้งนี้ การประมาณการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ที่ขยายตัวจากปี ๒๕๕๕ ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลจากร้อยละ ๓๐ เหลือร้อยละ ๒๓ สำหรับผลประกอบการรอบปีบัญชี ๒๕๕๕ และร้อยละ ๒๐ สำหรับผลประกอบการรอบปีบัญชี ๒๕๕๖

ทั้งนี้ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ ๒,๑๕๗,๔๗๔ ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมาย ๕๗,๔๗๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒.๗ (สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๙.๒) เป็นผลจากการจัดเก็บรายได้ของส่วนราชการอื่นที่สูงกว่าเป้าหมายจำนวน ๔๗,๘๖๘ ล้านบาท ส่วนหนึ่งเป็นผลของการจัดเก็บรายได้สัมปทานปิโตรเลียมสูงกว่าเป้าหมาย นอกจากนี้ยังมีรายได้พิเศษนอกเหนือจากที่ประมาณการไว้ที่สำคัญ เช่น รายได้จากการประมูลให้ใช้คลื่นความถี่ ๓G ย่าน ๒.๑ GHz และการส่งคืนเงินที่กักไว้เพื่อชดเชยค่าภาษีอากรสำหรับผู้ส่งออกสินค้า เป็นต้น ทั้งนี้ ภาษีที่จัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สะท้อนถึงกิจกรรมและธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่ยังดำเนินไปได้

ด้วยดี ประกอบกับผลจากมาตรการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาครัฐที่ทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีนี้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยในปีนี้การจัดเก็บรายได้ของ ๓ กรมจัดเก็บภาษีสังกัดกระทรวงการคลังสูงกว่าเป้าหมาย ๙,๐๕๗ ล้านบาท

เมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บรายได้ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ พบว่า โดยรวมแล้วรัฐบาลมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ได้ใกล้เคียงกับที่ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งเมื่อรวมกับวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่มีปัญหาเรื่องรายรับไม่เพียงพอต่อรายจ่ายตามวงเงินงบประมาณและไม่มีแรงกดดันต่อฐานะเงินคงคลัง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลหรือมาตรการในการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ มีผลต่อการจัดเก็บภาษีประเภทนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ และอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รวมและโครงสร้างภาษีของประเทศในที่สุด ดังนั้น นโยบายหรือมาตรการการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีจึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงรายได้ภาษีที่สูญเสียไป นอกจากนี้ระยะเวลาในการประกาศใช้นโยบาย/มาตรการดังกล่าวควรคำนึงถึงผลกระทบต่อค่าจริงของรายได้ที่จะคลาดเคลื่อนจากประมาณการรายได้ด้วย เนื่องจากโดยปกติแล้วการประมาณรายได้จะกระทำล่วงหน้าเป็นเวลาหนึ่งปีงบประมาณ

ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ ๒๕๕๕				ปีงบประมาณ ๒๕๕๖			
	จัดเก็บได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เปรียบเทียบ ปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)	จัดเก็บได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เปรียบเทียบ ปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)
๑. กรมสรรพากร	๑,๖๑๗,๒๙๓	๑,๖๒๔,๘๐๐	-๐.๕	๖.๗	๑,๗๖๔,๗๐๖	๑,๗๗๔,๐๐๐	-๐.๕	๙.๑
๒. กรมสรรพสามิต	๓๗๙,๖๕๒	๔๐๕,๐๐๐	-๖.๓	-๕.๐	๔๓๒,๘๖๘	๔๑๒,๐๐๐	๕.๑	๑๔.๐
๓. กรมศุลกากร	๑๑๘,๙๗๓	๑๐๕,๕๐๐	๑๒.๘	๑๕.๖	๑๑๓,๓๘๑	๑๑๕,๙๐๐	-๒.๒	-๔.๗
๔. รัฐวิสาหกิจ	๑๒๒,๗๔๙	๑๐๔,๐๐๐	๑๘.๐	๒๔.๒	๑๐๑,๔๔๘	๑๐๐,๐๐๐	๑.๔	-๑๗.๔
๕. หน่วยงานอื่น	๑๑๖,๖๔๓	๑๐๗,๔๐๐	๘.๖	๘.๘	๑๕๙,๐๑๗	๑๐๙,๑๐๐	๔๕.๘	๓๖.๓
๕. รวมทั้งสิ้น	๒,๓๕๕,๓๑๐	๒,๓๔๖,๗๐๐	๐.๔	๕.๙	๒,๕๗๑,๔๒๐	๒,๕๑๑,๐๐๐	๒.๔	๙.๒
๖. หัก การคืนภาษีของกรมสรรพากร ฯลฯ	๒๙๐,๔๖๙	๓๖๖,๗๐๐	-๒๐.๘	๑๒.๘	๓๒๐,๓๓๕	๓๑๓,๑๐๐	๒.๓	๑๐.๓
๗. รวมรายได้สุทธิก่อนจัดสรร	๒,๐๖๔,๘๔๑	๒,๐๖๖,๙๐๐	-๐.๑	๕.๐	๒,๒๕๑,๐๘๕	๒,๕๑๑,๐๐๐	-๑๐.๔	๙.๐
จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	๘๘,๙๖๕	๘๖,๙๐๐	๒.๔	๑๙.๓	๙๓,๖๑๓	๙๗,๙๐๐	-๔.๔	๕.๒
๘. รวมรายได้สุทธิ	๑,๙๗๕,๘๗๖	๑,๙๘๐,๐๐๐	-๐.๒	๔.๔	๒,๑๔๗,๔๗๒	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒.๗	๙.๒

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ณ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖

๒) ด้านรายจ่าย

จากตารางที่ ๓.๓ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรวม ๒,๒๙๕,๓๒๗ ล้านบาท ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีร้อยละ ๓.๖ อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมการเบิกจ่ายของปีก่อน (เหลือปี) การเบิกจ่ายจากงบประมาณปี ๒๕๕๕ ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ (๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท) ประมาณร้อยละ ๙.๗ หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๙๐.๓ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๖.๓ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ ๖๒.๘ ทั้งนี้ อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณของปีก่อน ๆ เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ล่าช้า ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณบางส่วนไม่สามารถกระทำได้ทันภายในปีงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายลงทุน

สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าเพียงร้อยละ ๐.๘ เท่านั้น โดยประกอบด้วยรายจ่ายประจำ ๑,๙๐๐,๔๗๖ ล้านบาท (ร้อยละ ๗๙.๒ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน ๔๕๐,๓๗๓ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๘.๗ ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ๔๙,๑๕๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๒ ของวงเงินงบประมาณ)

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๐๒,๔๘๒ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ๑๐๗,๑๕๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔.๗ ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน ๒,๑๗๑,๔๖๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๔ ของวงเงินงบประมาณ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว ร้อยละ ๑.๑ และรายจ่ายปีก่อน ๒๓๑,๐๒๒ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ ๕๗.๓

ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

	๒๕๕๕			๒๕๕๖			
	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่ายทั้งปี	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายกับงบประมาณ (ร้อยละ)	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่ายทั้งปี	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายกับงบประมาณ (ร้อยละ)	เปรียบเทียบช่วงเดียวกันปีก่อน (ร้อยละ)
๑. รายจ่ายรวม	๒,๕๙๖,๕๖๔	๒,๒๙๕,๓๒๗	-๑๑.๖	๒,๗๐๑,๐๑๐	๒,๔๐๒,๔๘๒	-๑๑.๑	๔.๗
๒. งบประมาณปีปัจจุบัน	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๑๔๘,๔๗๕	-๙.๗	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๑๗๑,๔๖๐	-๙.๕	๑.๑
๒.๑ รายจ่ายประจำ	๑,๘๔๐,๖๗๓	๑,๗๗๒,๓๐๑	-๓.๗	๑,๙๐๐,๔๗๖	๑,๘๙๔,๘๘๕	-๐.๓	๖.๙
๒.๒ รายจ่ายลงทุน	๔๓๙,๕๕๕	๒๗๕,๔๐๘	-๓๗.๒	๔๕๐,๓๗๓	๒๗๖,๕๗๕	-๓๘.๖	๐.๔
๓. รายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน	๒๑๖,๕๖๔	๑๔๖,๘๕๒	-๓๒.๒	๓๐๑,๐๑๐	๒๓๑,๐๒๒	-๒๓.๓	๕๗.๓

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓) ฐานะการคลังของรัฐบาล

จากตารางที่ ๓.๔ จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๑,๙๗๗,๖๗๐ ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ในขณะที่มีรายจ่ายจากเงินงบประมาณทั้งสิ้น ๒,๒๙๕,๓๒๗ ล้านบาท ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ประมาณร้อยละ ๓.๕๖ ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๓๑๗,๖๕๗ ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ ๑๒,๖๒๐ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ทั้งสิ้น ๓๐๕,๐๓๗ ล้านบาท ซึ่งถือเป็นขนาดการขาดดุลที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ที่ขาดดุลเงินสดเพียง ๑๐๘,๖๙๘ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การขาดดุลเงินสดดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้วงเงินกู้ยืมเพื่อการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณที่กำหนดไว้ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๒,๑๕๗,๖๐๙ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา ๑๗๙,๙๓๙ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๙.๑) ในขณะที่การเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๐๒,๔๘๑ ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา ๑๐๗,๑๕๔ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๔.๗) ทำให้ขาดดุลงบประมาณ ๒๔๔,๘๗๒ ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ ๖,๕๑๐ ล้านบาท ส่งผลให้ขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น ๒๕๑,๓๘๒ ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา ๖๖,๖๗๕ ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ๒๘๑,๙๔๙ ล้านบาท ทำให้ดุลเงินสดหลังกู้ขาดดุลทั้งสิ้น ๔๓,๕๘๗ ล้านบาท

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๗ กำหนดไว้เท่ากับ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีที่ผ่านมา คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๕.๒๑ ในขณะที่ประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เท่ากับ ๒,๒๗๕,๐๐๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๘.๓ เมื่อเทียบกับประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ส่งผลให้วงเงินขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ เท่ากับ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งลดลงจากวงเงินการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณในปี ๒๕๕๖ ถึงร้อยละ ๑๖ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายเพื่อให้ฐานะการคลังเข้าสู่แนวโน้มสมดุลในระยะปานกลาง

ตารางที่ ๓.๔ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕		๒๕๕๖		๒๕๕๗
	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ
๑. รายได้นำส่งคลัง	๑,๙๘๐,๐๐๐	๑,๙๗๗,๖๗๐	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๑๕๗,๖๐๙	๒,๒๗๕,๐๐๐
๒. รายจ่าย	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๒๙๕,๓๒๗	๒,๔๐๐,๐๐๐	๒,๔๐๒,๔๘๑	๒,๕๒๕,๐๐๐
- ปีปัจจุบัน		๒,๑๔๘,๔๗๕		๒,๑๗๑,๔๖๐	
- ปีก่อน		๑๔๖,๘๕๒		๒๓๑,๐๒๑	
๓. ดุลเงินงบประมาณ	(๔๐๐,๐๐๐)	(๓๑๗,๖๕๗)	(๓๐๐,๐๐๐)	(๒๔๔,๘๗๒)	(๒๕๐,๐๐๐)
๔. ดุลเงินนอกงบประมาณ		๑๒,๖๒๐		๖,๕๑๐	
๕. ดุลเงินสดก่อนกู้		(๓๐๕,๐๓๗)		(๒๓๘,๓๖๒)	
๖. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		๓๔๔,๐๘๔		๒๘๑,๙๔๙	
๗. ดุลเงินสดหลังกู้		๓๙,๐๔๗		๔๓,๕๘๗	

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณโดยสังเขป

๓.๓ หนี้สาธารณะ

๑) หนี้สาธารณะคงค้าง

จากตารางที่ ๓.๕ จะเห็นได้ว่า ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ ๕,๔๓๐.๕ พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๕.๔๙ ของ GDP ทั้งนี้ เป็นหนี้ของรัฐบาล ๓,๗๗๔.๘ พันล้านบาท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ๑,๑๑๒.๙ พันล้านบาท หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน ๕๔๑.๙ พันล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐ ๘๓๔.๖๙ ล้านบาท โดยหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงถือเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในหนี้สาธารณะเท่ากับร้อยละ ๖๙.๕๑ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๐.๔๙ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด

ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: พันล้านบาท

	๓๐ ก.ย. ๕๕	๓๐ ก.ย. ๕๕	๓๐ ก.ย. ๕๖	สัดส่วนต่อหนี้ สาธารณะคงค้าง (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลงเทียบกับ ๓๐ ก.ย. ๕๕ (ร้อยละ)
๑. หนี้รัฐบาล	๓,๑๘๑.๑๖	๓,๕๑๕.๐๑	๓,๗๗๔.๘๒	๖๙.๕๑	๗.๓๙
- หนี้ในประเทศ	๓,๑๓๕.๐๐	๓,๔๖๒.๓๖	๓,๗๐๔.๙๘	๖๘.๒๒	๗.๐๑
- หนี้ต่างประเทศ	๔๖.๑๖	๕๒.๖๕	๖๙.๘๔	๑.๒๙	๓๒.๖๕
๒. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๐๗๙.๗๔	๑,๐๖๔.๒๙	๑,๑๑๒.๙๗	๒๐.๔๙	๔.๕๗
๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๒๗.๔๓	๔๙๕.๔๘	๔๔๙.๑๒	๘.๒๗	-๙.๓๖
- หนี้ในประเทศ	๑๗๑.๑๑	๑๖๐.๑๑	๑๑๓.๒๖	๒.๐๙	-๒๙.๒๖
- หนี้ต่างประเทศ	๓๕๖.๓๒	๓๓๕.๓๗	๓๓๕.๘๕	๖.๑๘	๐.๑๕
๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๕๒.๓๑	๕๖๘.๘๑	๖๖๓.๘๖	๑๒.๒๒	๑๖.๗๑
- หนี้ในประเทศ	๑๒๗.๕๕	๑๒๒.๗๐	๑๙๑.๒๙	๓.๕๒	๕๕.๙๐
- หนี้ต่างประเทศ	๔๒๔.๗๗	๔๔๖.๑๑	๔๗๒.๕๗	๘.๗๐	๕.๙๓
๓. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	๑๕๖.๙๔	๓๕๒.๒๑	๕๔๑.๙๓	๙.๙๘	๕๓.๘๗
- หนี้ในประเทศ	๖.๓๒	๕.๒๑	๓.๖๘	๐.๐๗	-๒๙.๓๗
- หนี้ต่างประเทศ	๑๕๐.๖๒	๓๔๗.๐๐	๕๓๘.๒๕	๙.๙๑	๕๕.๑๒
๔. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	๓๐.๔๕	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐	-
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๓๐.๔๕	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐	-
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐	-
๕. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	๐.๕๑	๕.๗๓	๐.๘๓	๐.๐๒	-๘๕.๔๔
รวมหนี้ในประเทศ	๔,๐๖๗.๒๒	๔,๕๙๖.๕๗	๕,๐๕๒.๔๙	๙๓.๐๔	๙.๙๒
- ร้อยละต่อ GDP	๓๘.๑๒	๔๒.๓๑	๔๒.๒๒	๐.๗๘	๐.๐๒
รวมหนี้ต่างประเทศ	๓๕๑.๑๔	๓๔๐.๖๗	๓๗๘.๐๗	๖.๙๖	๑๐.๙๘
- ร้อยละต่อ GDP	๓.๒๙	๓.๑๔	๓.๑๗	๐.๐๖	๐.๙๙
รวมหนี้สาธารณะคงค้าง	๔,๔๑๘.๘๐	๔,๙๓๗.๒๔	๕,๔๓๐.๕๖	๑๐๐.๐๐	๙.๙๙
- ร้อยละต่อ GDP	๔๑.๗	๔๕.๔๕	๕๕.๔๙		
GDP (adjusted)	๑๐,๖๖๙.๒๗	๑๐,๘๖๓.๖๗	๑๑,๙๓๘.๒๕		

หมายเหตุ GDP (adjusted) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP

ณ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะประมาณการ GDP ประจำเดือนกันยายน ๒๕๕๖ เท่ากับ ๑๑,๙๓๘.๒๕ พันล้านบาท โดยใช้ GDP ปีปฏิทิน ๒๕๕๕ จำนวน ๑๑,๓๗๕ พันล้านบาท และใช้ประมาณการ GDP ปีปฏิทิน ๒๕๕๖ จำนวน ๑๒,๑๒๖ พันล้านบาท (ณ วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖)

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากตารางที่ ๓.๕ จะเห็นได้ว่า หนี้สาธารณะมีโอกาสนำไปสู่วิกฤติทางการคลังค่อนข้างต่ำ เนื่องจากสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ ๔๐ ของ GDP เพียงเล็กน้อย ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP) และเมื่อพิจารณาในเชิงพลวัต พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ ๔๑.๗ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๔๕.๔๕ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ ๔๔.๔๙ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๖ บ่งบอกว่าระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๓.๑๗ ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังของหนี้ต่างประเทศที่อาจเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลก จึงมีขนาดของผลกระทบอยู่ในวงจำกัด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายอดคงค้างของหนี้สาธารณะเป็นรายประเภท พบว่า หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกันมีการขยายตัวที่สูงจาก ๑๕๖.๙ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๓๕๒.๒ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ หรือขยายตัวร้อยละ ๑๒๔.๔ และเพิ่มขึ้นปี ๕๔๑.๙๓ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๖ หรือขยายตัวจากสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ถึงร้อยละ ๕๓.๘๗ โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการฯ ทั้งสิ้น ๒๖๘.๖๖๐ พันล้านบาท และมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ (Roll-over) เงินกู้สถาบันการเงินเพื่อใช้ในโครงการฯ อีก ๓๑.๕๒ พันล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการฯ ๒๒๔.๑๗ พันล้านบาท และมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ (Roll-over) เงินกู้สถาบันการเงินเพื่อใช้ในโครงการฯ อีก ๑๑๔.๒๗ พันล้านบาท

๒) ภาระหนี้ของรัฐบาล

ภาระหนี้ของรัฐบาลประกอบไปด้วยรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้เท่ากับ ๒๒๒,๐๙๘ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙.๓๓ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๒.๕๗ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้ ๔๖,๘๕๔ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๔๓.๙๒ และจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๗๕,๒๔๔ ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ ๔.๗๔

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๗๗,๙๔๘ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๔๑ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต่ำกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๑๙.๙ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๔๙,๑๕๐ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ร้อยละ ๔.๙ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๒๘,๗๙๘ ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ถึงร้อยละ ๒๖.๕

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๘๕,๘๖๒ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๗.๓๖ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๔.๔ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๕๒,๘๒๑.๙ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ร้อยละ ๗.๕ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๓๓,๐๔๐ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ร้อยละ ๓.๓

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนลดลงจากร้อยละ ๙.๓๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็นร้อยละ ๗.๓๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการลดลงของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเป็นสำคัญ เนื่องจากการแก้ไขพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของหนี้ที่กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รัฐบาลจะไม่ต้องจัดสรรงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยหนี้เงินกู้ดังกล่าว ในวงเงินประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล

รายการ	ปีงบประมาณ ๒๕๕๕		ปีงบประมาณ ๒๕๕๖		ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	
	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปี ก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระต้นเงินกู้	๕๖,๘๕๔	๕๓.๙๒	๕๙,๑๕๐	๔.๙	๕๒,๘๒๒	๗.๕
รัฐบาล	๑,๓๗๘		๒๔,๖๐๔		๓๓,๗๖๑	
รัฐวิสาหกิจ	๕๕,๔๗๕		๒๔,๕๔๖		๑๙,๐๖๑	
ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	๑๗๕,๒๔๔	-๔.๔๗	๑๒๘,๗๙๘	-๒๖.๕	๑๓๓,๐๔๐	๓.๓
ภาระหนี้โดยรวม	๒๒๒,๐๙๘	๒.๕๗	๑๗๗,๙๔๘	-๑๙.๘๘	๑๘๕,๘๖๒	๔.๔
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	๒,๓๘๐,๐๐๐		๒,๔๐๐,๐๐๐		๒,๕๒๕,๐๐๐	๕.๒
สัดส่วนภาระหนี้ต่อ งบประมาณ (ร้อยละ)	๙.๓๓		๗.๔๑		๗.๓๖	-๐.๗

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป สำนักงานงบประมาณ

จะเห็นได้ว่า ภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) ประกอบกับการวิเคราะห์ฐานะการคลังระยะปานกลางในบทที่ ๒ ซึ่งคาดว่าดุลการคลัง (ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ย) มีแนวโน้มที่จะสมดุลได้ภายในระยะปานกลาง จึงสามารถสรุปได้ว่าความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะวิกฤติด้านหนี้สาธารณะมีโอกาสน้อยมาก ยกเว้นจะเกิดภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจหรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอย่างไม่คาดคิด (เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติที่มีผลกระทบในวงกว้างหรือกรณีเกิดวิกฤติเศรษฐกิจโลก เป็นต้น) ซึ่งอาจส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

๓.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาฐานะการคลังเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารทรัพยากรทางการคลังของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มไปในทางอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ จำนวนการขาดดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงจะต่ำกว่าวงเงินขาดดุลตามเอกสารงบประมาณเสมอ ทำให้รัฐบาลสามารถลดการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลให้ต่ำกว่าวงเงินที่กำหนดไว้ และไม่เกิดแรงกดดันในการใช้เงินคงคลัง ดังนั้น ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติทางการคลังอันสืบเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนของการประมาณการฐานะการคลังค่อนข้างต่ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงทางด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่า นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีของรัฐบาลอาจเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการใช้นโยบายหรือมาตรการภาษีในระยะยาวอาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนอกเหนือจากกระทรวงการคลัง มีอำนาจออกกฎหมายให้ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

สำหรับความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย พบว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดการณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ ระดับเงินคงคลัง รวมไปถึงความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น มาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ มาตรการบริหารความเสี่ยงที่ได้ดำเนินการแล้ว ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานะภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวจากโครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขนาดและความครอบคลุมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศน้อยลง

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ Public Private Partnerships (PPPs) อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในลักษณะการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ภาคเอกชนที่ร่วมลงทุน การรับประกันรายได้ขั้นต่ำของโครงการ รวมไปถึงการร่วมรับผิดชอบต้นทุนของโครงการ เป็นต้น

ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างกว้างขวาง รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าเป็นการขาดดุลแอบแฝง (Hidden Deficit) เป็นความเสียหายที่ยังไม่รับรู้โดยระบบงบประมาณ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่ควบคุมได้ยาก นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เพื่อรองรับการทำธุรกรรมในอนาคตอีกด้วย

เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะปานกลางค่อนข้างต่ำ เนื่องจากหนี้สาธารณะคงค้างยังอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน สะท้อนถึงความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ซึ่งมีขนาดใหญ่เกินกว่าสภาพคล่องและเงินกองทุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จะรองรับได้ จึงมีการใช้เงินกู้สำหรับการรับจำนำสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ รัฐบาลรับภาระชดเชยเงินต้นและดอกเบี้ยอันเกิดจากโครงการรับจำนำทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้โดยรวมของรัฐบาล วงเงินค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ระดับหนี้สาธารณะและความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

๑) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายการคลังที่ต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Countercyclical) นั่นคือ การดำเนินนโยบายการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทิศทางตรงข้ามกับภาวะเศรษฐกิจ เช่น ในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอย ควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัว เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การลดภาษี และการเพิ่มรายจ่าย เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ในช่วงภาวะเศรษฐกิจเฟื่องฟู ควรดำเนินนโยบายการคลังแบบหดตัวที่มีลักษณะของการลดความร้อนแรงของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น การเพิ่มภาษี และการลดรายจ่าย เป็นต้น

๒) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการควบคุมรายจ่ายประจำ โดยอาจควบคุมในรูปของอัตราเพิ่ม หรือสัดส่วนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่าย

๓) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับภาพรวมการลงทุนของประเทศ หากไม่สามารถเพิ่มงบลงทุนได้ เนื่องจากไม่สามารถตัดลดรายจ่ายประจำได้ ควรให้การสนับสนุนการลงทุนในลักษณะของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐมากขึ้น

๔) รัฐบาลควรกำหนดขอบเขตและระดับของภาระทางการคลังที่เกิดจากโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะมีการก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุล และเพดานหนี้สาธารณะอยู่แล้ว แต่การกำหนดขอบเขตและระดับภาระทางการคลังจากโครงการตามนโยบายรัฐบาลจะสามารถจำกัดนโยบาย/กิจกรรมที่ก่อให้เกิดภาระและความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อจำกัดหรือลดผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลในระยะยาว หรือผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐบาลควรกำกับให้มีการชดเชยต้นทุนจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ รัฐบาลควรเปิดเผยขนาดภาระทางการคลังจากนโยบาย/กิจกรรมดังกล่าวต่อสาธารณะ

๕) รัฐบาลควรให้ความสำคัญของประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ และความคุ้มค่าของงบประมาณ โดยเปลี่ยนรูปแบบของตัวชี้วัดที่อยู่ในลักษณะของผลผลิต (Output) มาเป็นตัวชี้วัดที่อยู่ในลักษณะของผลลัพธ์ (Outcome) เช่น กรณีของโครงการเกี่ยวกับการศึกษา ควรเปลี่ยนตัวชี้วัดจากจำนวนนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา เป็นตัวชี้วัดจำนวนนักเรียนมีคะแนนผ่านเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งจะช่วยให้งบประมาณที่ใช้ในโครงการเกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า

๖) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย นอกจากนี้ หากการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลจะคลาดเคลื่อนไปจากผลการดำเนินงานจริง ก็ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว

๗) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจ เพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี

๘) รัฐบาลควรเตรียมความพร้อมในการใช้งบประมาณประจำปีในลักษณะ Front Load โดยให้กรมบัญชีกลางเร่งประชาสัมพันธ์และชักจูงทำความเข้าใจกับส่วนราชการในการเตรียมการจัดหาพัสดุก่อนที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกาศใช้^{๑๑} ซึ่งส่วนราชการสามารถเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้หลังจากทราบยอดเงิน (งบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติในวาระที่ ๓ ของสภาผู้แทนราษฎร (ประมาณเดือนสิงหาคม)) เช่น การประกาศเชิญชวน การประกวดราคา เป็นต้น และก่อนนี้ผูกพัน (ลงนามในสัญญา) ได้ทันทีเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ และสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณ (อนุมัติงวด) ให้แก่ส่วนราชการแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจกำหนดให้กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานเจ้าของหลักเกณฑ์เป็นหน่วยงานนำร่องในการดำเนินการ

๙) รัฐบาลควรกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณสมดุล และการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของวงเงินงบประมาณ)

๑๐) รัฐบาลสามารถเพิ่มความน่าเชื่อถือของกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยการออกกฎหมายรองรับ เนื่องจากปัจจุบันกรอบความยั่งยืนทางการคลังยังไม่มีกฎหมายรองรับ

๑๑) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

^{๑๑} หลักเกณฑ์ตามหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กรมบัญชีกลาง ที่ กค(กวพ) ๐๔๒๑.๓/ว๓๒๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕

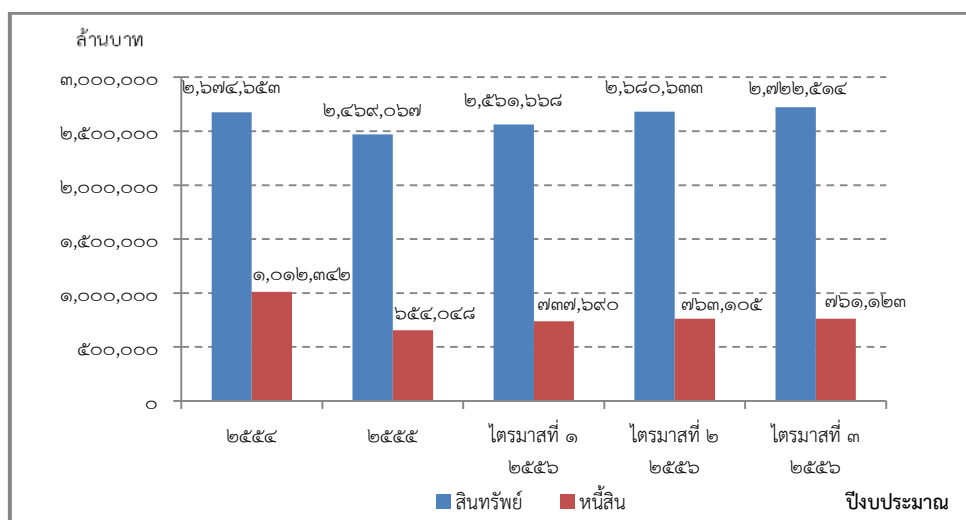
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ

๔.๑ ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ เป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๐ กองทุน^{๑๒} โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ ๕ กลุ่ม ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการกู้ยืม ๑๗ กองทุน กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ๑๗ กองทุน กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการจำหน่ายและการผลิต ๑๗ กองทุน กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการบริการ ๖ กองทุน และกองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม ๕๓ กองทุน

จากการศึกษาข้อมูลงบทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม พบว่า ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ กองทุนนอกงบประมาณฯ มีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม โดยมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมเท่ากับ ๒,๗๒๒,๕๑๔ และ ๗๖๑,๑๒๓ ล้านบาท ตามลำดับ (แผนภาพที่ ๔.๑)

แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖

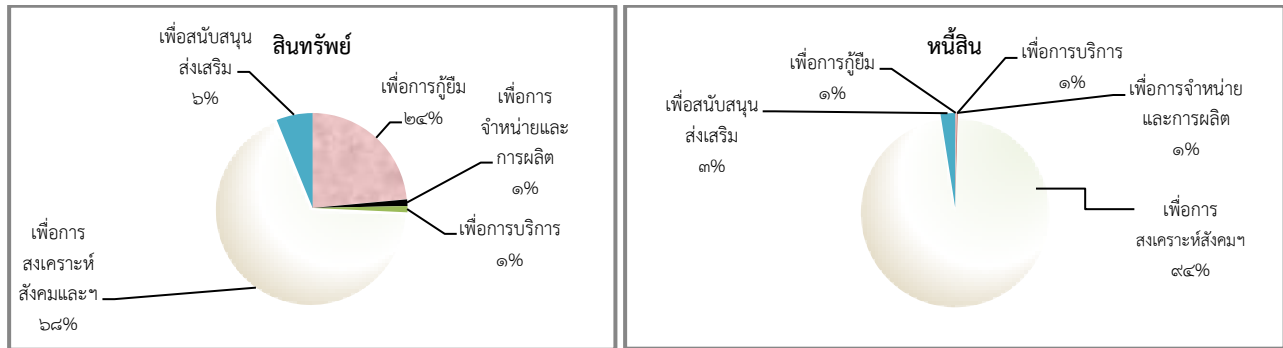


ที่มา : รายงานข้อมูลทางการเงินของเงินทุนหมุนเวียน. กรมบัญชีกลาง.

นอกจากนี้ หากพิจารณาสินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ๕ กลุ่ม พบว่า ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สินทรัพย์และหนี้สินส่วนใหญ่เป็นของกองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๘.๐๘ และ ๙๗.๐๕ ของสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตามลำดับ (แผนภาพที่ ๔.๒)

^{๑๒} รายงานภาพรวมข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนและเงินฝากคลัง ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

แผนภาพที่ ๔.๒ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์
ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖

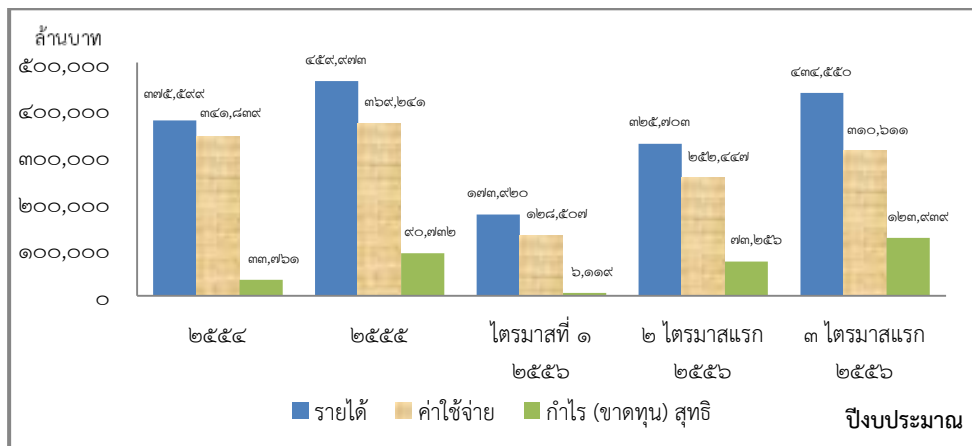


ที่มา : รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน. กรมบัญชีกลาง.

ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่มี ความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่ การดำเนินงาน ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการผิ ดนัตชำระหนี้ของกองทุนนอกงบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ แต่อย่างไรก็ดี ความเสี่ยงทางการคลังอาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งหากไม่ได้รับเงินอุดหนุนของ รัฐบาลอาจจะประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจากนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาล และ ในกรณีของ กองทุนประกันสังคม ซึ่งมีหนี้สินที่เกิดจากภาระผูกพันตามที่กฎหมายกำหนด

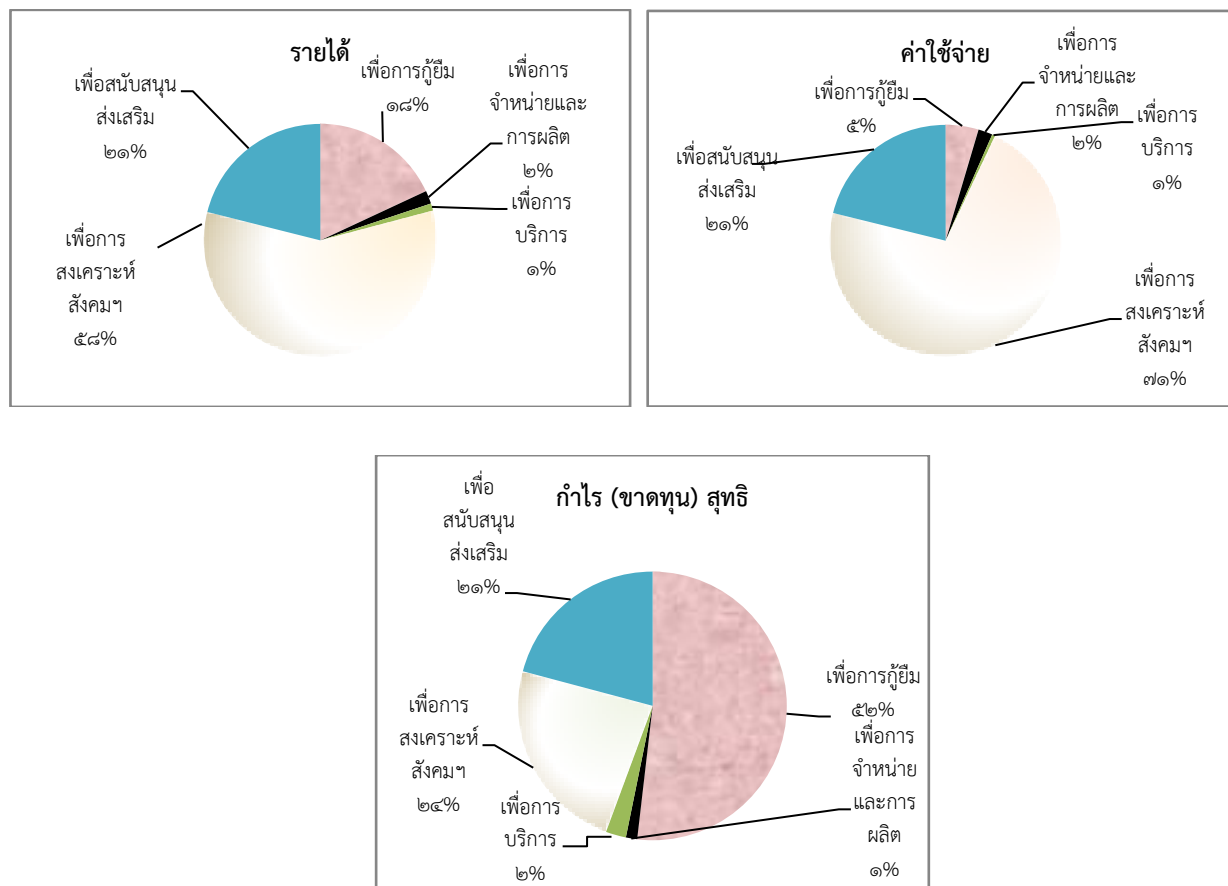
ในส่วนของรายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม พบว่า ในช่วง ๓ ไตรมาสแรก ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ กองทุนนอกงบประมาณโดยรวมมีรายได้เท่ากับ ๔๓๔,๕๕๐ ล้านบาท และค่าใช้จ่าย ทั้งสิ้น ๓๑๐,๖๑๑ ล้านบาท มีผลทำให้กองทุนนอกงบประมาณ มีกำไร ๑๒๓,๙๓๙ ล้านบาท (ตามแผนภาพที่ ๔.๓) ในขณะที่เมื่อพิจารณารายได้และค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนพบว่า กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการ สงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่มีสัดส่วนรายได้และค่าใช้จ่ายสูงที่สุด โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๘.๐๕ และ ๗๑.๘๔ ของรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามลำดับ (ตามแผนภาพที่ ๔.๔)

แผนภาพที่ ๔.๓ รายได้ ค่าใช้จ่าย กำไร(ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖



ที่มา : รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน. กรมบัญชีกลาง.

แผนภาพที่ ๔.๔ รายได้ ค่าใช้จ่าย กำไร(ขาดทุน) ของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์
ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖



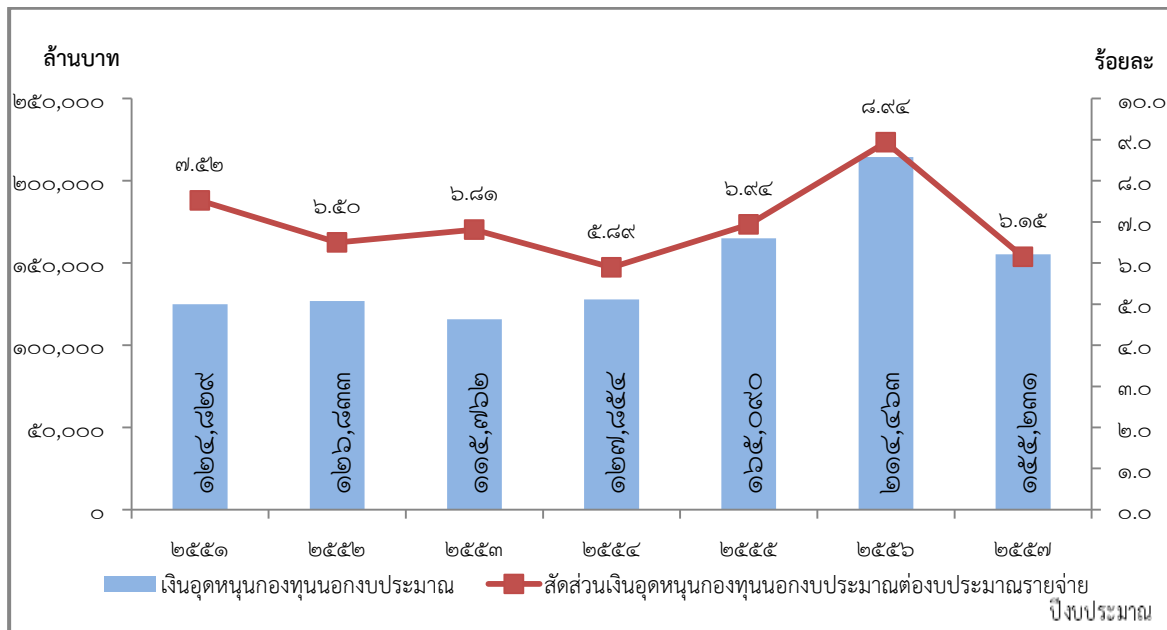
ที่มา : รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน. กรมบัญชีกลาง.

ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีภาระผูกพันตามกฎหมายที่สำคัญ มี ๒ กองทุน ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม โดยรัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่กองทุนทั้ง ๒ แห่ง ให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีแหล่งรายได้ทั้งหมดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น การดำเนินงานของกองทุนเหล่านี้ จึงสร้างภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากค่าใช้จ่ายของกองทุนเหล่านี้มีอัตราการขยายตัวที่สูงโดยไม่สามารถควบคุมได้อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรของไทยในอนาคต

๔.๒ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนตั้งตัวได้ เป็นต้น และการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

แผนภาพที่ ๔.๕ สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗



ที่มา งบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗

จากแผนภาพที่ ๔.๕ จะเห็นได้ว่า ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณมาอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ ๗.๕๒ ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๘.๙๔ ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณมีสัดส่วนลดลงเป็นร้อยละ ๖.๑๕ ของงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากเงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้าน) ที่ลดลงในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ หลังจากได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินทุนจำนวนมากในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ครบถ้วนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณแก่กองทุนหมู่บ้านฯ เพียงเพื่อให้เป็นเงินทุนในการบริหารจัดการกองทุนฯ เท่านั้น

๔.๓ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป อาทิ วัตถุประสงค์ในด้านการสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต มีหลักประกันและความคุ้มครองที่ดีขึ้น หรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกองทุนนอกงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนอีกด้วย

ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในครั้งนี้จะจำแนกออกเป็น ๓ กรณี ได้แก่ ๑) ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ๒) ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคม ๓) ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา โดยมีรายละเอียดตาม กรอบความรู้ที่ ๑, ๒ และ ๓

กรอบความรู้ที่ ๑

ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนตั้งตัวได้ เป็นกองทุนนอกงบประมาณใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายที่รัฐบาลได้ให้สัญญากับประชาชนในช่วงการเลือกตั้ง โดยกองทุนเหล่านี้ทำหน้าที่ในการปล่อยกู้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุน

กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างสวัสดิการให้แก่สตรี โดยกองทุนดังกล่าวถือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการเดินทางพัฒนาบทบาทสตรีให้มีศักยภาพ และรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนในปี (๒๕๕๕-๒๕๕๗) จำนวน ๑๐,๒๑๑ ล้านบาท ในส่วนของกองทุนตั้งตัวได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับนิสิตนักศึกษา และบุคคลที่จบการศึกษาไปแล้ว (ไม่เกิน ๕ ปี) ที่ต้องการเงินทุนไปประกอบอาชีพ มีระยะเวลาในการดำเนินการ ๔ ปี (๒๕๕๖ - ๒๕๕๙) ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนดังกล่าวเบื้องต้นในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ จำนวน ๕,๐๐๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อขยายขอบเขตและขนาดกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อนำไปพัฒนาอาชีพ สร้างงาน รวมทั้งสร้างรายได้ให้กับสมาชิก โดยในการเพิ่มทุนครั้งนี้จะพิจารณาจากความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกองทุน และความต้องการของชุมชนเป็นหลัก ซึ่งในปี ๒๕๕๖ กองทุนที่ได้รับอนุมัติเพิ่มทุนจำนวน ๒๑,๖๑๔ กองทุน

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนทั้ง ๓ แห่งเป็นจำนวน ๔๐,๒๓๒.๖ ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กองทุนทั้ง ๓ แห่งเพิ่มขึ้นเป็น ๗๙,๓๒๙.๙ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณกองทุนทั้ง ๓ แห่งลดลงเหลือ ๘,๔๓๘.๖ ล้านบาท เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้รับการจัดสรรเงินทุนครบถ้วนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ตารางที่ ๔.๑ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗

หน่วย : ล้านบาท

กองทุน	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
๑. กองทุนหมู่บ้าน	๓๘,๕๕๒.๖	๖๗,๙๖๙.๙	๖,๓๐๗.๕
๒. กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี	๑,๗๒๐.๐	๖,๓๖๐.๐	๒,๑๓๑.๑
๓. กองทุนตั้งตัวได้	-	๕,๐๐๐.๐	-
รวม	๔๐,๒๗๒.๖	๗๙,๓๒๙.๙	๘,๔๓๘.๖

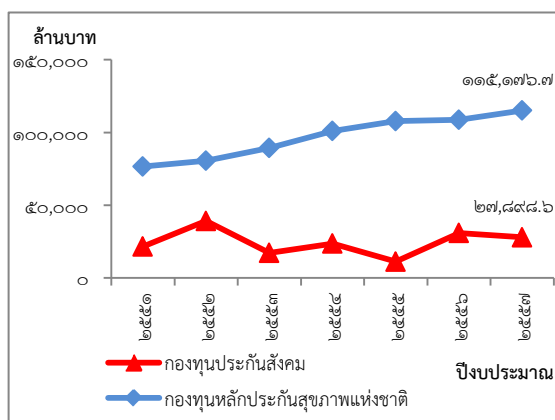
ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๕๗

อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายขนาดของกองทุนเหล่านี้ในอนาคต หรือมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังมากขึ้น จะทำให้ภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากกองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้ไม่สามารถหารายได้ได้เอง จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่านั้น

กรอบความรู้ที่ ๒ ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นกองทุนนอกงบประมาณประเภทสวัสดิการทางสังคมเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและสวัสดิการหลังเกษียณ ทั้งนี้ กองทุนประกันสังคมจะได้รับเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาล (ร้อยละ ๒.๗๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน) และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะได้รับเงินอุดหนุนการดำเนินงานทั้งหมดจากรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด

แผนภาพที่ ๔.๖ งบประมาณที่กองทุนด้านสวัสดิการสังคมได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗



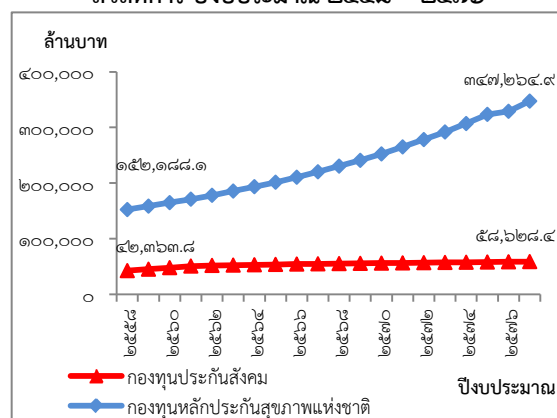
ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๗

เมื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (แผนภาพที่ ๔.๖) พบว่า กองทุนทั้ง ๒ แห่งได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐจำนวน ๑๑,๑๖๕ และ ๑๐๗,๘๑๔ ล้านบาท ตามลำดับ ต่อมาในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น ๓๒,๑๒๐ และ ๑๐๘,๕๐๘ ล้านบาท ตามลำดับ และในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้นจำนวน ๒๗,๘๙๙ และ ๑๐๕,๑๒๗ ล้านบาท ตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่กำลังดำเนินอยู่จะทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีก ๑ ทศวรรษข้างหน้า โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ ๒๐ ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล กล่าวคือ สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลง ทำให้ผลิตภาพของประเทศลดลง และรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยลง ขณะเดียวกันแนวโน้มรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการรักษายาพยาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณของรัฐบาลก็ขยายตัวขึ้น ตามโครงสร้างอายุประชากรที่เปลี่ยนไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม

ประมาณการภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม (แผนภาพที่ ๔.๙) พบว่าภาระทางการคลังของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยสูงอายุ ในขณะที่ภาระเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงาน

แผนภาพที่ ๔.๗ ประมาณการรายจ่ายของกองทุนด้านสวัสดิการ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๖



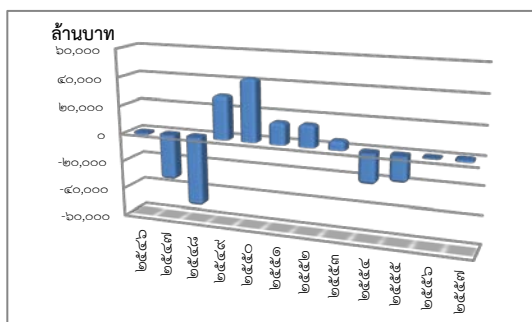
ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กล่าวโดยสรุป งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๒ แห่งนี้จะเพิ่มขึ้นในระยะยาว โดยรัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธภาระตามกฎหมายเหล่านี้ได้ จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสมต่อไป

กรอบความรู้ที่ ๓ ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดพลังงาน

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กองทุนน้ำมันฯ) อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เป็นกองทุนนอกงบประมาณที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบการต่าง ๆ ด้วยการพยุงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งรายได้ของกองทุนส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บเงินนำส่งเข้ากองทุนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง และค่าใช้จ่ายของกองทุนส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเงินอุดหนุนราคาน้ำมันประเภทต่าง ๆ

แผนภาพที่ ๔.๘ กำไร(ขาดทุน)
จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
ปีงบประมาณ ๒๕๔๖ - ๒๕๕๗

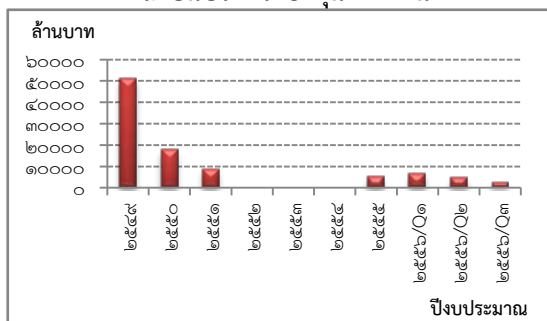


ที่มา สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน

หมายเหตุ ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ณ วันที่ ๒๒ ธ.ค. ๕๖

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา พบว่า เมื่อใดก็ตามที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวน รัฐบาลจะใช้กองทุนน้ำมันฯ แทรกแซงกลไกราคาตลาดพลังงาน เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้กองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสูงกว่ารายได้ จนมีผลทำให้เงินกองทุนมีฐานะเงินกองทุนติดลบ

แผนภาพที่ ๔.๙ หนี้สาธารณะที่เกิดจาก
สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน



ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เนื่องจากระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑ ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น รัฐบาลจึงตรึงราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศ โดยใช้เงินกองทุนน้ำมันฯ ในการตรึงราคา ส่งผลให้กองทุนน้ำมันฯ มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้และประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงานกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนน้ำมันฯ โดยการกู้เงินดังกล่าว นับเป็นหนี้สาธารณะด้วย (แผนภาพที่ ๔.๑๑) ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

ต่อมาในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๓ สถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกลดลง ประกอบกับมีรายได้จากเงินที่เก็บส่งเข้ากองทุนน้ำมันฯ เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ กลับมาเป็นบวก และหนี้สาธารณะจากกองทุนน้ำมันฯ มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากมีการชำระหนี้เงินกู้และไถ่ถอนตราสารหนี้

อย่างไรก็ดี ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ สถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงตรึงราคาน้ำมันดีเซลและราคาแก๊ส LPG เพื่อบรรเทาผลกระทบค่าครองชีพของประชาชน ซึ่งส่งผลให้กองทุนน้ำมันฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและทำให้ฐานะทางการเงินของกองทุนฯ กลับมาติดลบ ๒๑,๖๔๓ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ และติดลบ ๑๘,๔๒๓ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ซึ่งในการแก้ไขปัญหาฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ได้มีมติเห็นชอบให้กองทุนน้ำมันฯ สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือออกตราสารหนี้ เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับกองทุนน้ำมันฯ ได้

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๗ (ตุลาคม ๒๕๕๖ - ธันวาคม ๒๕๕๖) พบว่า ฐานะทางการเงินของกองทุนฯ เป็นบวก โดย ณ เดือน ธันวาคม ๒๕๕๖ ฐานะทางการเงินของกองทุนเป็นบวก ๑,๗๐๖ ล้านบาท เนื่องจากสถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวลดลง

ทั้งนี้ หนี้สาธารณะที่เกิดจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงานในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - มิถุนายน ๒๕๕๖) ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง และกองทุนน้ำมันฯ สามารถชำระคืนหนี้ได้ทั้งหมดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลัง จากหนี้สาธารณะที่เกิดจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน จึงอยู่ในระดับที่ไม่น่าเป็นห่วงแต่อย่างใด

ตารางที่ ๔.๒ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ กองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยใน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ มีการจัดสรร งบประมาณอุดหนุนทั้งสิ้น ๒๑๔,๔๖๓ และ ๑๕๕,๒๓๑ ล้านบาท ตามลำดับ	หากกองทุนนอกงบประมาณประสบ ภาวะ ขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น
ภาระแบบโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรมคุณธรรมนอกเหนือ จากที่ปรากฏเป็นกฎหมาย หรือข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์	-	-

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ มีดังนี้

- (๑) ควรพัฒนาระบบการบริหารจัดการของกองทุนให้มีประสิทธิภาพและชัดเจนมากขึ้น เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐบาล
- (๒) ควรพัฒนาระบบสารสนเทศเงินนอกงบประมาณเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว
- (๓) ควรมีการกำหนดกรอบแนวทางการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบที่ดี
- (๔) สำหรับแนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะกองทุนที่สำคัญ ได้แก่
 - ๔.๑ พิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม
 - ในกรณีกองทุนประกันสังคม ควรมีการเพิ่มอายุการเกษียณเพื่อขยายเวลาการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนและลดภาระผูกพันจากสิทธิประโยชน์การเกษียณอายุ รวมถึงการยกเลิกเพดานการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน เนื่องจากในปัจจุบันระยะเวลาในการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ไม่เพียงพอกับจำนวนเงินที่ต้องจ่ายคืนแก่ผู้ประกันตน ซึ่งหากเป็นอย่างนี้ต่อไป อาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องและความยั่งยืนของกองทุนได้
 - ในกรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจ่าย (Co-payment) เพื่อลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็นและป้องกันการเกิดปัญหาจริยธรรมวิบัติ (Moral Hazard)
 - ๔.๒ ควรพิจารณาความเหมาะสมของการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา เช่น การปล่อยให้ราคาเชื้อเพลิงเป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริโภคเชื้อเพลิงของภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาลด้วย

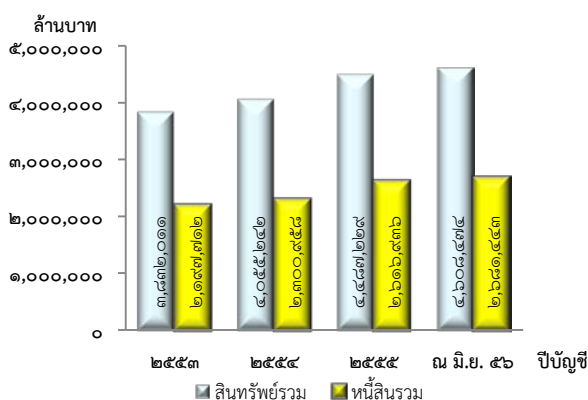
บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

๕.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

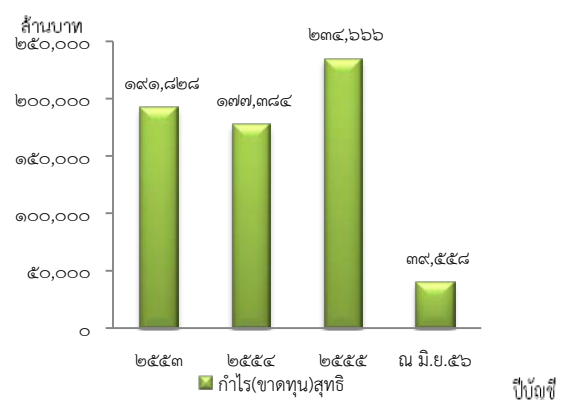
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลนอกเหนือจากการเก็บภาษีอากร โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน ๘๒,๗๐๓.๗๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๙๔ ของรายได้รัฐบาลสุทธิ โดยคาดว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจฯ จะมีรายได้นำส่งคลังจำนวน ๙๘,๒๒๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔.๓๒ ของรายได้รัฐบาลสุทธิ ลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๖^{๑๓}

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงในการประกอบการเหมือนเช่นธุรกิจทั่วไป หากรัฐวิสาหกิจฯ มีผลการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องแล้ว ท้ายที่สุดรัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน หรือรับภาระชำระหนี้เงินกู้แทน ซึ่งถือเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในที่สุด นอกจากนี้ การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจยังนับเป็นหนี้สาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีทั้งหมด ๕๖ แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน ๔๖ แห่ง^{๑๔} และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน ๑๐ แห่ง^{๑๕}

แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวม
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน^{๑๖}



แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวม
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

หมายเหตุ: ปีบัญชี หมายถึง การรวมข้อมูลระหว่างข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีปฏิทิน ซึ่งเป็นเดือนมกราคม - ธันวาคม และข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีงบประมาณซึ่งเป็นข้อมูลเดือนตุลาคม - กันยายน

^{๑๓} ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๑๔} รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีจำนวน ๔๖ แห่ง ลดจาก ปี ๒๕๕๓ ที่มีจำนวน ๕๗ แห่ง เนื่องจากบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด ได้ยุบเลิกกิจการไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔

^{๑๕} สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้ (๑) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และ (๒) สำนักงานธนากรเคราะห์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ๘ แห่ง

^{๑๖} สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม ณ ม.ย. ปีบัญชี ๒๕๕๖ หมายถึง ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีปฏิทินตั้งแต่เดือน ม.ค. ๒๕๕๖ - ม.ย. ๒๕๕๖ และข้อมูลของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีงบประมาณ ตั้งแต่ เดือน ต.ค. ๒๕๕๕ - ม.ย. ๒๕๕๖

จากแผนภาพที่ ๕.๑ แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปีบัญชี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ (ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖) รัฐวิสาหกิจ^{๑๗} มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด โดยในปีบัญชี ๒๕๕๖ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจ มีสินทรัพย์รวมเท่ากับ ๔,๖๐๘,๔๗๔ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมเท่ากับ ๒,๖๘๑,๔๔๓ ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่า รัฐวิสาหกิจ มีผลกำไรสุทธิเท่ากับ ๓๙,๕๕๘ ล้านบาท (รายละเอียดตามแผนภาพที่ ๕.๒)

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจ พบว่า อัตราส่วนทางการเงินมีแนวโน้มดีขึ้น แสดงให้เห็นว่าฐานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ มีความแข็งแกร่งมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑

ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖ (ณ ม.ย.๕๖)
ROA (%)	๒.๘๘	๓.๖๗	๕.๐๑	๔.๓๗	๕.๒๓	๓.๔๓
ROE (%)	๖.๘๗	๘.๘๖	๑๑.๗๔	๑๐.๑๑	๑๒.๕๕	๘.๒๑
D/E (เท่า)	๑.๓๖	๑.๔๒	๑.๓๔	๑.๓๑	๑.๔๐	๑.๓๙

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets: ROA)^{๑๘} มีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ ๒.๘๘ ในปีบัญชี ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๕.๒๓ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรจากการลงทุนในสินทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด ทั้งนี้ ROA ในปีบัญชี ๒๕๕๖ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ อยู่ที่ร้อยละ ๓.๔๓

- อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity: ROE)^{๑๙} มีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ ๖.๘๗ ในปีบัญชี ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๑๒.๕๕ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจ ยังคงมีความสามารถในการทำกำไรจากเงินลงทุนที่ผู้ถือหุ้นนำมาลงทุนอยู่ในระดับที่ดี ทั้งนี้ ROE ในปีบัญชี ๒๕๕๖ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ อยู่ที่ร้อยละ ๘.๒๑

- อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio: D/E Ratio)^{๒๐} ในปีบัญชี ๒๕๕๕ ทรงตัวอยู่ที่ระดับ ๑.๔๐ เท่าเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปีบัญชี ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม D/E Ratio ของรัฐวิสาหกิจโดยรวมยังต่ำกว่าเกณฑ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดให้ไม่เกิน ๑.๕ เท่า^{๒๑} แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจโดยรวมยังมีฐานะการเงินที่แข็งแกร่ง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มี D/E

^{๑๗} ข้อมูลรัฐวิสาหกิจฯ ไม่รวมข้อมูลของ บจ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว

^{๑๘} อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ / สินทรัพย์รวม โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ หากติดลบ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้ต่ำ

^{๑๙} อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ / ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงประสิทธิภาพในการหากำไรที่สูง หากติดลบ แสดงถึงรัฐวิสาหกิจอาจจะต้องทำการเพิ่มทุน

^{๒๐} อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) = หนี้สินรวม / ส่วนของผู้ถือหุ้น โดยหากอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูง ก็แสดงถึงการก่อหนี้ที่มากจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการเงินจากการขอรับประมาณมากขึ้น หรือการนำรายได้ลดลง โดยอัตราส่วนที่เหมาะสมไม่ควรเกิน ๒ เท่า

^{๒๑} หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการการลงทุนสำหรับภาครัฐในกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

Ratio สูงกว่า ๑.๕ เท่า ได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)^{๒๒} การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)^{๒๓} การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.)^{๒๔} การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)^{๒๕} การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟท.)^{๒๖} การเคหะแห่งชาติ (กคช.)^{๒๗} และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)^{๒๘} ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐบาลในการชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ D/E Ratio ในปีบัญชี ๒๕๕๖ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ มีค่าเท่ากับ ๑.๓๙ เท่า

ถึงแม้ว่าภาพรวมทางการเงินของรัฐบาลวิสาหกิจฯ จะมีสถานะค่อนข้างแข็งแกร่งและมีความสามารถในการทำกำไรที่สูงขึ้น อย่างไรก็ดี ข้อมูลภาพรวมดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาลวิสาหกิจใดรัฐบาลวิสาหกิจหนึ่งอย่างชัดเจน เนื่องจากผลประกอบการของรัฐบาลวิสาหกิจที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของรัฐบาลวิสาหกิจที่มีสถานะอ่อนแอได้ ในขณะที่การพิจารณาผลการดำเนินงานของรัฐบาลวิสาหกิจฯ เป็นรายสาขา พบว่า ในปีบัญชี ๒๕๕๖ รัฐบาลวิสาหกิจเกือบทุกสาขามีกำไรสุทธิ ยกเว้นสาขาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งขาดทุนทั้งสิ้น ๒ ล้านบาท แต่ถือว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลวิสาหกิจในสาขานี้ ซึ่งให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ มิได้มุ่งเน้นการแสวงหากำไร (รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๒) ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงทางการเงินจากรัฐวิสาหกิจ จึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยง และประสบปัญหาทางการเงินเป็นรายแห่ง (กรณีศึกษา)

ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขาปีบัญชี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖

หน่วย: ล้านบาท

สาขา	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ปี ๒๕๕๖ (ณ มิ.ย.๕๖)
พลังงาน	๑๔๔,๓๘๔	๑๕๕,๑๐๐	๑๗๒,๖๗๘	๑๓๒,๒๑๑
ขนส่ง	๙,๐๘๗	-๒๘,๐๑๘*	๕,๗๐๘**	๓,๓๔๗
สื่อสาร	๑๖,๘๖๓	๒๐,๐๘๐	๒๔,๖๔๙	๑๘,๙๒๗
สาธารณูปการ	๑๑,๙๕๖	๑๐,๘๕๔	๑๓,๔๗๑	๑๓,๕๙๓
อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	๖,๖๙๒	๖,๙๘๙	๘,๒๖๐	๘,๒๕๙
เกษตร	๑,๔๙๔	๑๐,๙๒๕	๘,๖๖๕	๘,๖๖๕
ทรัพยากรธรรมชาติ	-๒๓๙	-๑๗๓	-๒๑***	-๒
สังคมและเทคโนโลยี	๑,๕๕๐	๑,๖๒๗	๑,๒๕๗	๑,๒๕๗
รวม	๑๙๑,๘๑๗	๑๗๗,๓๘๔	๒๓๔,๖๖๖	๑๘๖,๒๕๗

หมายเหตุ *รัฐบาลวิสาหกิจสาขาขนส่งขาดทุน ในปีบัญชี ๒๕๕๔ เนื่องจาก รฟม. ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน

**รัฐบาลวิสาหกิจสาขาขนส่งมีกำไรสุทธิ ในปีบัญชี ๒๕๕๕ เนื่องจากบริษัทการบินไทยและ รฟม. มีกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนจำนวนมาก

***สาขาทรัพยากรธรรมชาติ มีผลการดำเนินงานขาดทุนเนื่องจากองค์การสวนสัตว์ ซึ่งเป็นรัฐบาลวิสาหกิจที่เน้นส่งเสริมให้มีการขยายและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ จึงมิได้ให้ความสำคัญกับการแสวงหากำไร

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลวิสาหกิจ

^{๒๒} กฟภ. มีหนี้สินรวมมากกว่าส่วนของผู้ถือหุ้น ส่งผลให้มี D/E Ratio เท่ากับ ๑.๗๕ ซึ่งมากกว่า ๑.๕ เท่า เพียงเล็กน้อย

^{๒๓} กปภ. ได้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินของไทย (TFRSs) เมื่อวันที่ ๑ ต.ค. ๕๔ กปภ. จึงประมาณการหนี้สินจากสัญญาเช่ารถบรรทุกขนส่ง ซึ่ง กปภ. เคยมีการทำสัญญาในอดีตจึงต้องรับรู้เป็นขาดทุน โดยทำการปรับปรุงบัญชีกำไรสุทธิให้สอดคล้องกับหนี้สินจากการประมาณการหนี้สินตลอดอายุสัญญา จึงส่งผลต่อหนี้สินรวมของ กปภ. เพิ่มขึ้น

^{๒๔} รฟม. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องส่งผลให้หนี้สินเพิ่มสูงขึ้นประกอบกับ ส่วนของผู้ถือหุ้นต่ำจึงส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๕} รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ขาดทุนสะสมสูงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งหนี้สินส่วนใหญ่ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน ส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๖} กคช. มีหนี้สินที่เกิดจากเงินกู้ระยะยาวเป็นจำนวนมาก และภาระผูกพันที่เกิดจากการรับประกันลูกค้าที่ไม่สามารถชำระเงินงวดกับธนาคารได้ รวมทั้งภาระดอกเบี้ยจ่ายที่เกิดจากสินทรัพย์การพัฒนาลงทุนส่งผลให้หนี้สินรวมมีจำนวนมาก ซึ่งส่วนของผู้ถือหุ้นมีเพียงเล็กน้อยส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

^{๒๗} ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการขาดทุนสะสมสูงและส่วนของผู้ถือหุ้นติดลบส่งผลให้มี D/E Ratio สูง

๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน : กรณีศึกษา

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจฯ ในครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะรัฐวิสาหกิจฯ ๓ แห่งได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในขั้นวิกฤต และขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของ รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๕.๒.๑ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.

● การรถไฟแห่งประเทศไทย ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕ รฟท. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมมาโดยตลอด ในขณะที่มีค่า ROA และ ROE ติดลบมาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่า รฟท. มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุน ความสามารถในการหารายได้ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนได้ในระดับที่ต่ำ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณเพิ่มมากขึ้น สำหรับ D/E Ratio มีแนวโน้มลดลงแต่ยังคงอยู่ในระดับที่สูง ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟท. มีค่า ROA และ ROE ติดลบเท่ากับร้อยละ -๙.๓๓ และ -๒๖.๑๙ ตามลำดับ และมี D/E Ratio เท่ากับ ๑.๘๑ เท่า (ไตรมาสที่ ๑-๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มี D/E Ratio สูงกว่าเกณฑ์ ที่ สศช. กำหนดไว้ที่ ๑.๕ เท่า) รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๓

ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ (ถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓)

หน่วย : ล้านบาท

การรถไฟแห่งประเทศไทย						
ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖		
				ไตรมาสที่ ๑	ไตรมาสที่ ๒	ไตรมาสที่ ๓
สินทรัพย์รวม	๑๒๔,๘๔๘	๑๓๓,๗๒๒	๑๔๕,๙๑๐	๑๕๔,๓๑๑	๑๕๑,๒๑๕	๑๕๗,๘๔๒
หนี้สินรวม	๘๕,๗๗๘	๙๑,๙๑๙	๑๐๒,๙๗๗	๑๐๐,๖๙๓	๙๙,๑๘๖	๑๐๑,๖๑๔
ส่วนของทุน	๓๙,๐๗๐	๔๑,๘๐๓	๔๒,๙๓๓	๕๓,๖๑๘	๕๒,๐๒๙	๕๖,๒๒๘
กำไรสุทธิ	-๗,๙๑๓	-๙,๔๗๑	-๑๑,๑๕๘	-๓,๒๖๐	-๓,๔๐๖	-๓๖๘๑
ROA (%)	-๖.๓๔	-๗.๐๘	-๗.๖๕	-๘.๔๕	-๙.๐๑	-๙.๓๓
ROE (%)	-๑๓.๗๒	-๑๕.๒๐	-๑๕.๘๗	-๒๐.๕๑	-๒๖.๑๙	-๒๖.๑๙
D/E (เท่า)	๑.๔๙	๑.๔๘	๑.๔๖	๑.๕๘	๑.๙๑	๑.๘๑

ที่มา ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ (ถึง ณ ไตรมาสที่ ๓) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕ รฟม. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมโดยตลอด ในขณะที่มีค่า ROA และ ROE ติดลบโดยตลอดเช่นกัน ซึ่งขนาดของการเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับผลกำไรสุทธิของ รฟม. ที่ผันผวนตามการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่ง รฟม. มีเงินกู้สกุลเงินต่างประเทศเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก สำหรับ D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และอยู่ในระดับสูง (สูงกว่าเกณฑ์ ที่ สศช. กำหนดมาไว้ที่ ๑.๕ เท่าโดยตลอด) ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีค่า ROA และ ROE เป็นลบเท่ากับร้อยละ -๔.๖ และ -๑๒.๒ ตามลำดับ และมี D/E Ratio เท่ากับ ๑.๖๕ เท่า โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๔

**ตารางที่ ๕.๔ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ (ถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓)**

หน่วย : ล้านบาท

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย						
ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖		
				ไตรมาสที่ ๑	ไตรมาสที่ ๒	ไตรมาสที่ ๓
สินทรัพย์รวม	๑๐๘,๕๑๖	๑๒๕,๕๓๙	๑๔๒,๓๗๒	๑๔๔,๖๘๐.๖	๑๔๙,๕๘๙.๘	๑๕๑,๙๙๕.๙
หนี้สินรวม	๗๘,๒๘๗	๙๘,๔๘๑	๑๐๗,๒๑๖	๙๗,๙๙๒	๙๒,๑๘๗.๑	๙๔,๖๘๔.๗
ส่วนของทุน	๓๐,๒๒๘	๒๗,๐๕๗	๓๕,๑๕๖	๔๖,๖๘๘.๔	๕๗,๔๐๒.๗	๕๗,๓๑๑.๑
กำไรสุทธิ	-๑,๑๖๐	-๑๒,๑๐๖	-๙๗๖	๘๗๓๒.๔	๘,๙๖๗.๐	-๑,๗๕๒.๐
ROA (%)	-๑.๑	-๙.๗	-๐.๗	-๒๔.๑	๒๔.๐	-๔.๖
ROE (%)	-๓.๘	-๔๕.๐	-๒.๗	๗๔.๘	๖๒.๕	-๑๒.๒
D/E (เท่า)	๒.๕๙	๓.๖๔	๓.๐๕	๒.๑	๑.๖๑	๑.๖๕

หมายเหตุ ไตรมาสที่ ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟท. ได้รับกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน

ที่มา ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ (ถึง ณ ไตรมาสที่ ๓) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕ ขสมก. มีหนี้สินรวมมากกว่าสินทรัพย์รวม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ขสมก. เป็นหน่วยงานที่มีความเสี่ยงทางด้านหนี้สินมากที่สุด ทั้งนี้ หนี้สินรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวม ที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก โดยมีค่า ROA ติดลบ แสดงให้เห็นว่าความสามารถในการทำกำไรอยู่ในระดับต่ำ ขณะเดียวกันในส่วนของ ROE และ D/E Ratio ไม่สามารถคำนวณได้เนื่องจากส่วนของทุนมีค่าติดลบจากผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมมาโดยตลอด แสดงให้เห็นว่า ขสมก. ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง

ตารางที่ ๕.๕ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ (ไตรมาสที่ ๑ - ๓)

หน่วย: ล้านบาท

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ						
ปีงบประมาณ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖		
				ไตรมาสที่ ๑	ไตรมาสที่ ๒	ไตรมาสที่ ๓
สินทรัพย์รวม	๗,๖๗๓	๙,๐๒๑	๗,๘๖๗	๖,๑๗๗	๖,๓๖๔	๖,๕๕๖
หนี้สินรวม	๖๙,๖๗๒	๗๖,๑๔๖	๘๒,๕๑๔	๘๑,๕๗๐	๘๑,๓๖๑	๘๔,๓๖๗
ส่วนของทุน	-๖๑,๙๙๘	-๖๗,๑๒๖	-๗๔,๖๔๗	-๗๕,๓๙๓	-๗๔,๙๙๗	-๗๗,๘๑๑
กำไรสุทธิ	-๔,๙๗๓	-๕,๑๒๗	-๕,๖๒๔	-๑,๑๗๑	-๑,๒๕๗	-๑,๒๗๔
ROA (%)	-๖๔.๘๐	-๕๖.๘๓	-๗๑.๕๒	-๑๙.๐๐	-๗๙.๐๔	-๗๗.๗๔
ROE (%)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
D/E (เท่า)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

หมายเหตุ N/A หมายถึง ไม่สามารถคำนวณได้เนื่องจากส่วนของทุนติดลบ

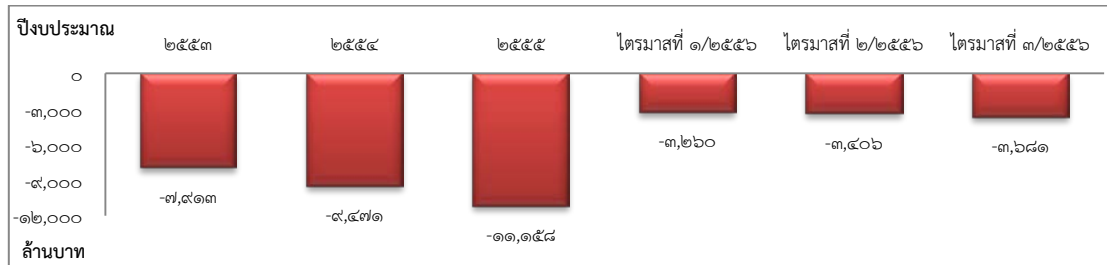
ที่มา ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ (ถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕ งบการเงินที่ สดง. รับรอง : ปี ๒๕๕๖ งบการเงินเบื้องต้น จาก ขสมก. และจาก GFMS

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งในเบื้องต้นสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลัง อันเนื่องมาจากการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่องและเงินทุนที่เพียงพอ รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง

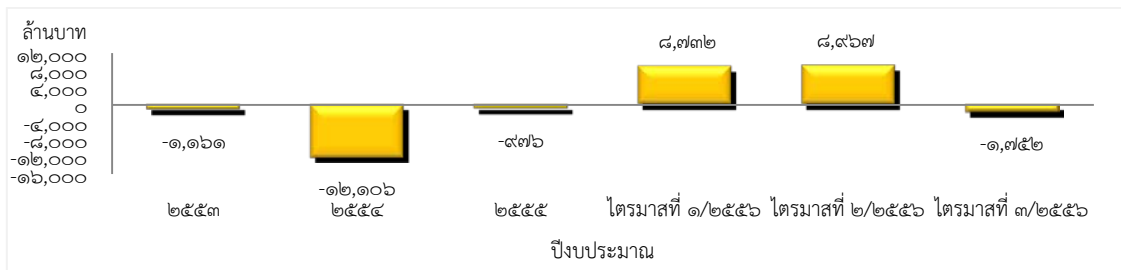
๕.๒.๒ ผลการดำเนินงานของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.

แผนภาพที่ ๕.๓ กำไรสุทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖ (ไตรมาสที่ ๑ - ๓)

การรถไฟแห่งประเทศไทย



การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย



องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ



หมายเหตุ ๑/ ในไตรมาสที่ ๑ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟม. มีกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนและค่าใช้จ่ายรวมลดลง จึงส่งผลให้ผลการดำเนินงานในไตรมาสดังกล่าวมีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น

๒/ ปีงบประมาณ ๒๕๕๓-๒๕๕๕ ข้อมูลจากงบการเงินที่ผ่านการสอบทานจาก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเรียบร้อยแล้ว
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ไตรมาส ๑-๓ ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้นของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- การรถไฟแห่งประเทศไทย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๑,๑๕๘ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๑๗.๘๑ เนื่องจากค่าใช้จ่ายภาระบำเหน็จบำนาญ และค่าใช้จ่ายบำรุงรักษารถจักรและล้อเลื่อนที่สูงขึ้น โดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๗๐,๓๑๕ ล้านบาท ส่งผลให้ รฟท. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ทั้งนี้ ในช่วงไตรมาสที่ ๑ - ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๓,๒๖๐, ๓,๔๐๖ และ ๓,๖๘๑ ล้านบาท ตามลำดับ รวม ๓ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีผลขาดทุนเท่ากับ ๑๐,๓๔๗ ล้านบาท

- การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รฟม. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ จำนวน ๙๗๖ ล้านบาท ลดลงจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๙๒ เนื่องจาก รฟม. ได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน จำนวน ๑,๙๙๕ ล้านบาท โดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๓๗,๗๐๖ ล้านบาท ทั้งนี้ ในช่วงไตรมาสที่ ๑ - ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟม. มีผลกำไรสุทธิจำนวน ๘,๗๓๒ ล้าน และ ๘,๙๖๗ ล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจากมีกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ขณะที่ไตรมาสที่ ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟม. มีผลขาดทุน ๑,๗๕๒ ล้านบาท รวม ๓ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีผลกำไรสุทธิจำนวน ๑๕,๙๔๗ ล้านบาท

- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ขสมก. มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๕,๖๒๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๙.๗ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ ขสมก. สูงกว่ารายได้ส่งผลให้ประสบภาวะการขาดทุนมาโดยตลอด ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายหลักในการดำเนินการ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายพนักงาน ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ดอกเบี้ยจ่าย และค่าเช่าซ่อม โดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๘๖,๑๒๐ ล้านบาท ส่งผลให้ รฟม.ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ทั้งนี้ ในช่วงไตรมาสที่ ๑ - ๓ ของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ขสมก. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๑,๑๗๑, ๑,๒๕๗ และ ๑,๒๗๔ ล้านบาท ตามลำดับ รวม ๓ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีผลขาดทุน ๓,๗๐๒ ล้านบาท

๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

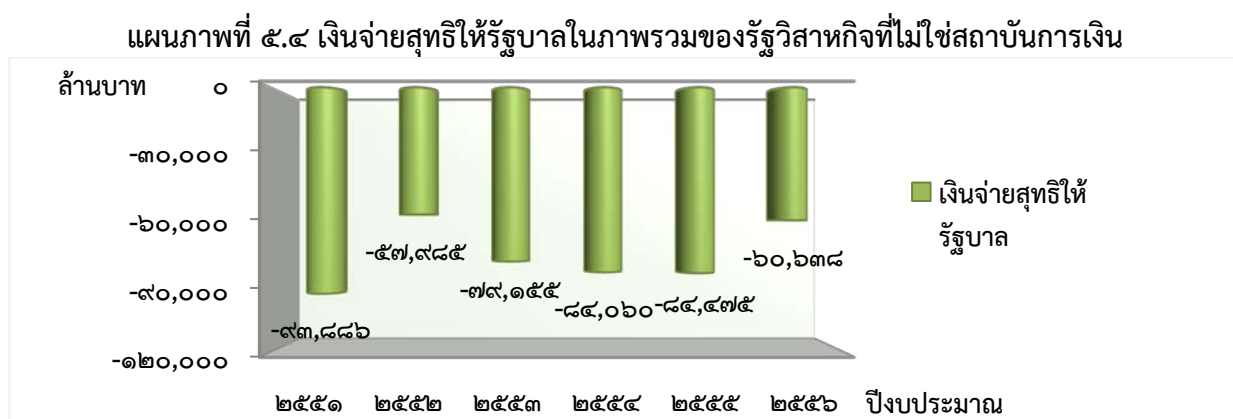
ในการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ได้นำตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) จากรัฐวิสาหกิจ ที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาใช้ในการประเมินผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาล ความสามารถในการชำระหนี้ของวิสาหกิจฯ และประเมินสภาพคล่องของเงินทุนในการดำเนินงานของวิสาหกิจฯ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์การดำเนินงานของวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว มีดังนี้

๑) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)^{๒๘}

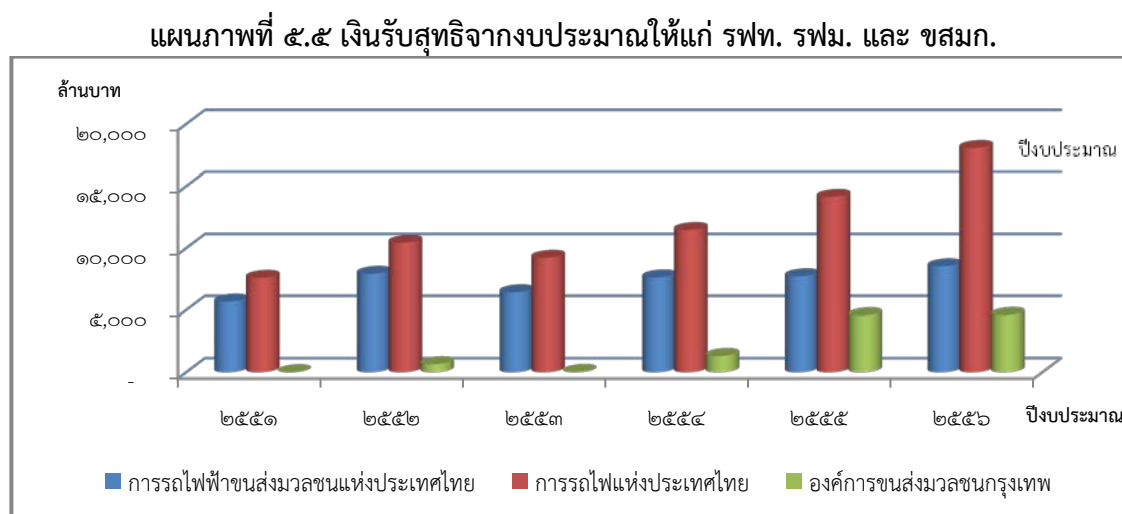
รัฐวิสาหกิจถือเป็นแหล่งรายได้สุทธิที่สำคัญของรัฐบาล หากรัฐวิสาหกิจมีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ถือว่ารัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาล ในทางตรงข้ามหากรัฐวิสาหกิจมีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) น้อยกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ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

^{๒๘} เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจในภาพรวมมีแนวโน้มจ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลลดลง จากจำนวน ๙๓,๘๘๖ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็น ๖๐,๖๓๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (แผนภาพที่ ๕.๔) อย่างไรก็ตาม เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูง ๓ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ ๕.๕ พบว่า แนวโน้มของการขอรับงบประมาณของ รัฐวิสาหกิจฯ รฟม. รฟท. และ ขสมก. มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕ และลดลงเล็กน้อยในปี ๒๕๕๖ ซึ่งถือเป็นภาระแก่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องต่อไป หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่งนี้ ให้พ้นจากสถานะขาดทุนได้



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

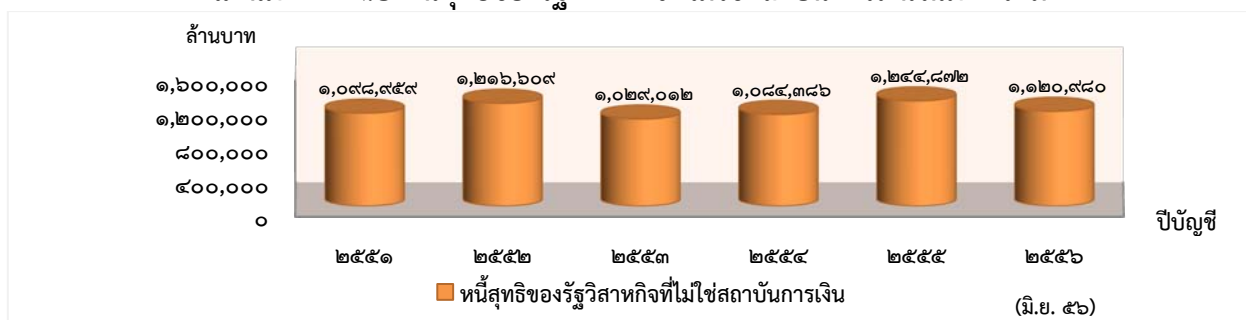


ที่มา งบประมาณโดยสังเขป สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๒) หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงิน (Net Debt)^{๒๙}

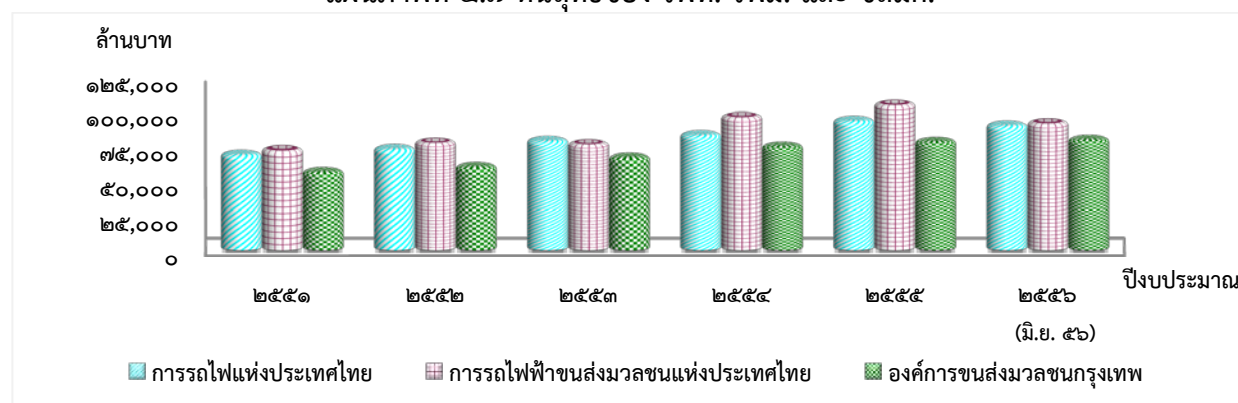
ในช่วงปีบัญชี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ หนี้สุทธิของรัฐบาลในภาพรวม มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จาก ๑,๐๙๘,๙๕๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็น ๑,๒๔๔,๘๗๒ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และเท่ากับ ๑,๑๒๐,๙๘๐ ล้านบาท ในปีบัญชี ๒๕๕๖ ณ สิ้น เดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ (แผนภาพที่ ๕.๖) เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมา ประยุกต์ใช้กับรัฐบาลที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูง ๓ แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. พบว่า รัฐบาลทั้ง ๓ แห่ง มีหนี้สุทธิปรับตัวสูงขึ้นโดยตลอด โดยส่วนหนึ่งเป็น ผลจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้น จากเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงานและหนี้จากกองทุนการบำเหน็จและบำนาญตกทอดของ รฟท. การขยายการลงทุนของ รฟม. รวมทั้งการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการ ต่าง ๆ ของ ขสมก. อาทิ ค่า น้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเหมาซ่อม เป็นต้น ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕- มิถุนายน ๒๕๕๖) รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีหนี้สุทธิเท่ากับ ๘๙,๕๕๐, ๙๑,๑๙๓ และ ๗๙,๒๗๘ ล้านบาท ตามลำดับ โดยมี รายละเอียดปรากฏดังแผนภาพที่ ๕.๗

แผนภาพที่ ๕.๖ หนี้สุทธิของรัฐบาลที่มิใช่สถาบันการเงินในภาพรวม



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาล

แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.



ที่มา - ข้อมูลของ รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินที่ สตง. รับรอง ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจาก งบการเงินเบื้องต้น

- ข้อมูลของ รฟท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖ ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้น

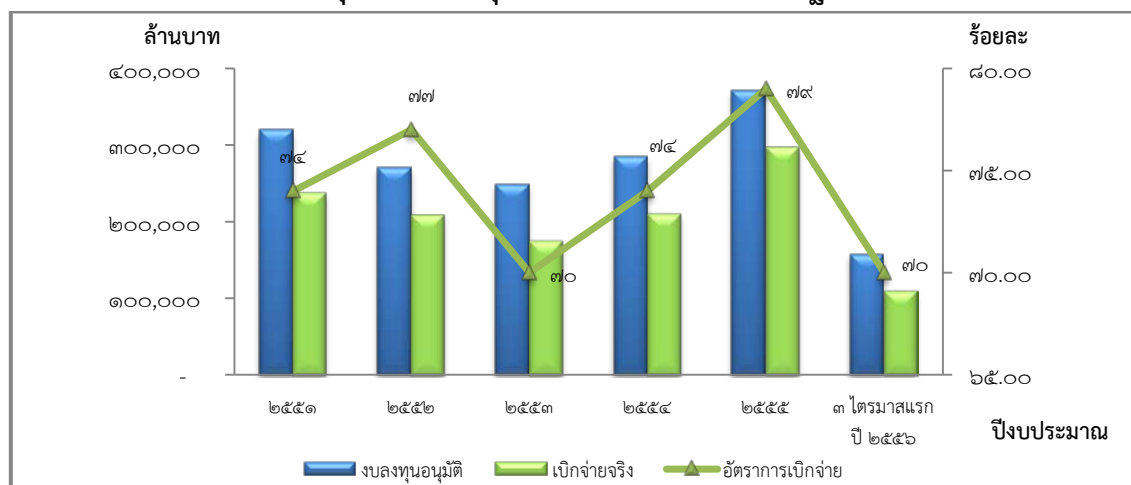
^{๒๙} หนี้สุทธิของรัฐบาล หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐบาลหักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผล ความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือสมดุล และผลการดำเนินงานของ รัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐบาล

๓) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs)^{๓๐}

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๖ ความต้องการด้านเงินทุนรวมของรัฐวิสาหกิจฯ ส่วนใหญ่เป็นความต้องการเงินทุนเพื่อการลงทุน รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้แก่วิสาหกิจในภาพรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจาก ๓๑๙,๒๙๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เป็น ๓๗๖,๓๔๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ – มิถุนายน ๒๕๕๖) รัฐวิสาหกิจฯ ได้เบิกจ่ายงบประมาณของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ไปแล้วจำนวน ๑๑๐,๒๔๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของงบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติ (แผนภาพที่ ๕.๘)

เมื่อพิจารณางบลงทุนของ รฟท. รฟม. และ ขสมก. พบว่า รฟท. และ รฟม. มีแนวโน้มได้รับงบลงทุนเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ เป็นต้นมา โดย ขสมก. ได้รับงบลงทุนน้อยที่สุด เนื่องจากมีแผนการลงทุนน้อย รายละเอียดดังปรากฏในแผนภาพที่ ๕.๙ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ได้รับงบประมาณลงทุนจำนวน ๔๙,๘๙๔, ๓๑,๓๓๔ และ ๔๖๐ ล้านบาท ตามลำดับ รวมเป็นงบประมาณลงทุนของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่งเท่ากับ ๘๑,๖๘๘ ล้านบาท ทั้งนี้ จากการพิจารณาอัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ พบว่า รฟท.^{๓๑} มีความสามารถเบิกจ่ายงบลงทุนได้ประมาณร้อยละ ๔๕ ของยอดงบลงทุนที่รัฐบาลอนุมัติ ขณะที่ รฟม. มีความสามารถในการเบิกจ่ายงบลงทุนในช่วงแรกได้น้อย และ ขสมก. มีความสามารถเบิกจ่ายงบลงทุนได้ประมาณร้อยละ ๖๕ ขณะที่ในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ – มิถุนายน ๒๕๕๖) รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีความสามารถเบิกจ่ายงบลงทุนได้ร้อยละ ๒๗ ร้อยละ ๔๕ และร้อยละ ๒ ตามลำดับ

แผนภาพที่ ๕.๘ งบลงทุนที่ได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริงของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

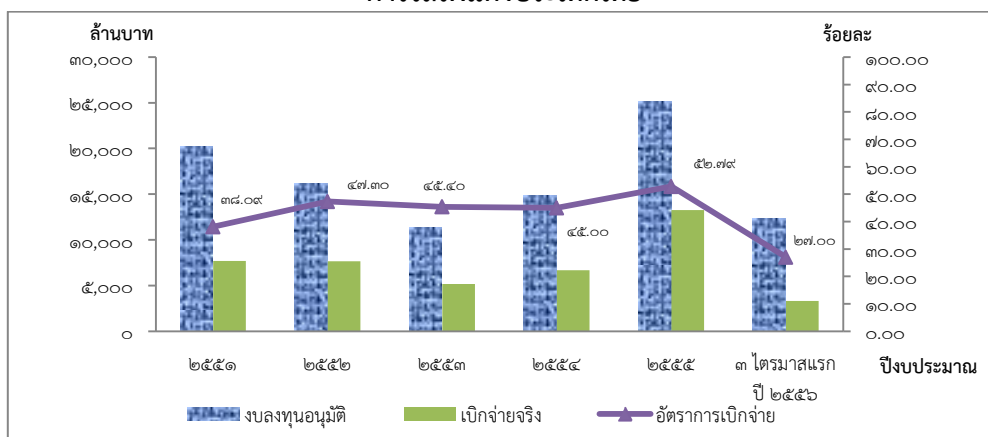


ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

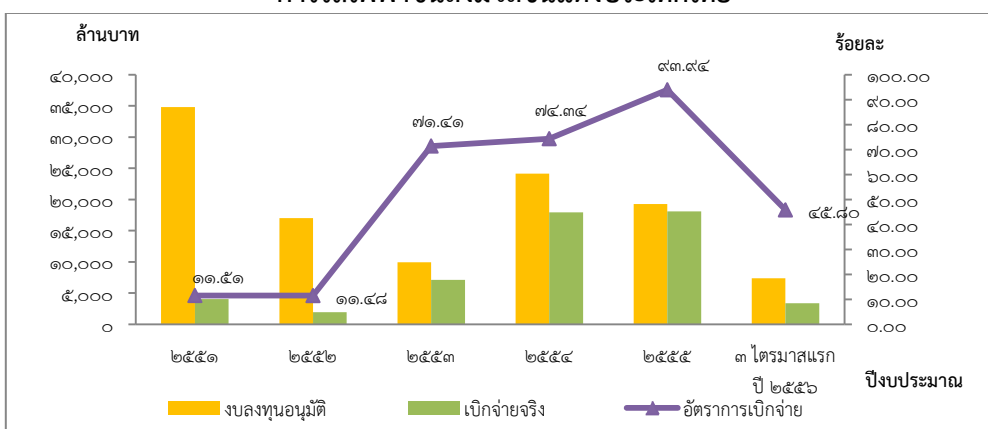
^{๓๐} ความต้องการด้านเงินทุนรวม หมายถึง ความต้องการเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาเงินทุนภายในประเทศและการกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการวิเคราะห์สภาพคล่องและความเพียงพอของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

^{๓๑} รฟท. เบิกจ่ายงบลงทุนจริงได้ต่ำ เนื่องจาก รฟท. มีเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่เบิกจ่ายงบลงทุนจำนวนจำกัด และถึงแม้รัฐบาลจะอนุมัติงบลงทุนแล้วแต่ รฟท. ต้องทำการเบิกจ่ายวงเงินจาก สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะอีกครั้งเป็นรายการโครงการส่งผลให้เกิดความล่าช้า รวมถึงเมื่อได้รับวงเงินลงทุนแล้วไม่สามารถทำตามโครงการที่เสนอได้

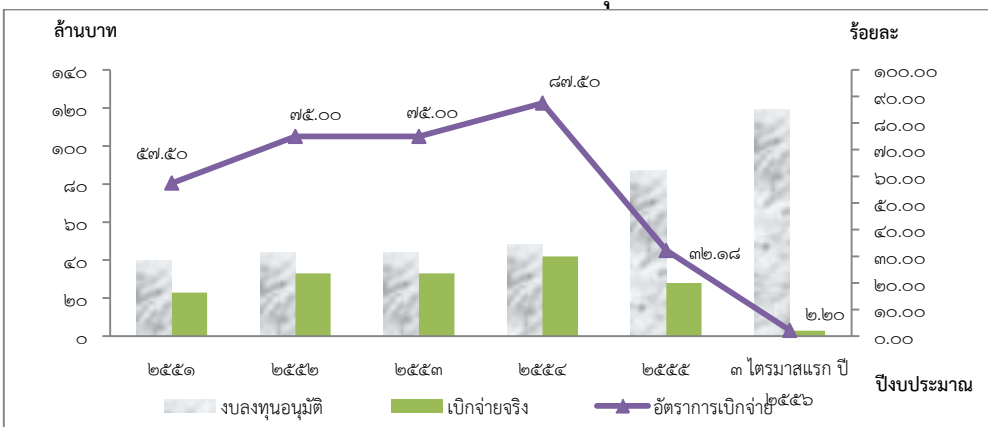
แผนภาพที่ ๕.๙ งบลงทุนได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริง
การรถไฟแห่งประเทศไทย



การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย



องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ หากพิจารณาการลงทุนในขนาดของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่งจากแผนงบประมาณลงทุนและแหล่งที่มาของเงินทุน ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๕๙ ตามตารางที่ ๕.๖ พบว่า งบประมาณลงทุนของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่ง มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ความต้องการด้านเงินทุนสูงขึ้นตามไปด้วย

ตารางที่ ๕.๖ แผนงบประมาณลงทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๗-๒๕๕๙ ของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ประจำปี	แหล่งที่มาของเงินลงทุน					รวมทั้งหมด
		เงินรายได้ ของ รัฐวิสาหกิจ	เงิน งบประมาณ แผ่นดิน	เงินกู้ ภายในประเทศ	เงินกู้ และสินเชื่อ ต่างประเทศ	อื่นๆ (ระบุ)	
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย	๒๕๕๗	-	๓๖,๑๖๑	๑,๑๐๕	๑๕,๒๔๖	-	๕๒,๕๑๒
๒. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	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. องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ	๒๕๕๗	๗๐	๓๗๐	-	-	๓๕๑	๗๙๑
	๒๕๕๘	๓๘	๕๙๔	-	-	-	๖๓๒
	๒๕๕๙	๓๘	-	-	-	-	๓๘

ที่มา: ตัวเลขประมาณการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง คือ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของรัฐบาลและรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมถึงส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคต

๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้เพื่อดำเนินโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการ ข้าราชการหนี้เงินกู้แทนโดยเฉพาะโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบโครงการลงทุนขนาดใหญ่ มักจะมีสถานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงเท่าใดนัก เช่น รฟท. รฟม. และ ขสมก. ซึ่งประสบภาวะขาดทุนมาโดยตลอด ดังนั้น ภาระหนี้ที่เกิดจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จึงมีโอกาสที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตต่อไปหากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ได้

สำหรับหนี้สาธารณะที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยรวม ซึ่งแบ่งออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน มีแนวโน้มลดลงจาก ๑,๐๗๙,๗๔๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๑,๐๖๔,๒๘๗ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ หนี้สาธารณะที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๑๑๒,๙๗๓.๘๕ ล้านบาท แบ่งออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๔๔๙,๑๑๖.๐๑ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันจำนวน ๖๖๓,๘๕๗.๘๔ ล้านบาท (ภาระทางการคลังแบบโดยนัย) ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต่อ GDP มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากร้อยละ ๑๐.๓๕ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เหลือร้อยละ ๙.๓๒ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สำหรับสัดส่วนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่

ไม่ใช่สถาบันการเงินต่อหนี้สาธารณะรวม มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจากร้อยละ ๒๔.๒๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๒๐.๔๙ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๗

ตารางที่ ๕.๗ หนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๐๗๙,๗๔๘.๕๗	๑,๐๖๔,๒๘๗.๘๒	๑,๑๑๒,๙๗๓.๘๕
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๒๗,๔๓๐.๖๑	๔๙๕,๔๗๗.๕๑	๔๔๙,๑๑๖.๐๑
หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๕๒,๓๑๗.๙๖	๕๖๘,๘๑๐.๓๑	๖๖๓,๘๕๗.๘๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๐.๓๕	๙.๕๓	๙.๓๒
สัดส่วนต่อหนี้สาธารณะรวม (ร้อยละ)	๒๔.๒๗	๒๑.๕๕	๒๐.๔๙
GDP (adjust)	๑๐,๔๓๑,๒๗๕.๐๐	๑๑,๑๕๗,๒๗๕.๐๐	๑๑,๙๓๘,๒๕๐.๐๐
หนี้สาธารณะรวม	๔,๔๔๘,๘๐๑.๗๗	๔,๙๓๗,๒๓๘.๓๓	๕,๔๓๐,๕๖๐.๐๔

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่ง GDP (adjust) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ณ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระทั้งในส่วนที่เกิดจากการค้ำประกันหนี้ให้รัฐวิสาหกิจและการกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ/ให้ยืม ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ มีแนวโน้มลดลงจาก ๕๔๘,๔๒๗ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๕๐๘,๖๖๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ซึ่ง ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ นั้น เป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๔๕๔,๑๖๖ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืมจำนวน ๕๔,๕๐๒ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจฯ ประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายชำระหนี้ได้ ก็จะเป็นความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องชำระหนี้แทน ทั้งนี้ ในจำนวนภาระหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระแทนรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วจำนวน ๗๗,๔๙๒ ล้านบาท และเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระภายใต้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๓๗๖,๖๒๔ ล้านบาท โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๘

ตารางที่ ๕.๘ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๒๗,๔๓๑	๔๙๕,๔๗๘	๔๔๙,๑๑๖
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี*	๑๘๗,๘๐๙	๑๒๘,๘๗๐	๗๗,๔๙๒
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้ พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ ^{๓๒}	๓๓๙,๖๒๑	๓๖๖,๖๐๗	๓๗๑,๖๒๔
หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม**	๒๐,๙๙๗	๓๒,๒๒๘	๕๔,๕๐๓
รวม	๕๔๘,๔๒๗	๕๒๗,๗๐๖	๕๐๘,๖๒๐

หมายเหตุ *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

**ข้อมูลให้กู้ต่อ (ในส่วนแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ) คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบอัตราซื้อ โดยใช้อัตราทางโทรเลข^{๓๓} ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกำหนด

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖

^{๓๒} หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะในหมวดที่ ๓ มาตรา ๒๗ - ๓๐

^{๓๓} อัตราซื้อทางโทรเลข หมายถึง อัตราที่ธนาคารพาณิชย์รับซื้อเงินตราต่างประเทศที่โอนทางโทรเลขเข้าบัญชีลูกค้าที่ต้องการขายรับเงินบาท

ทั้งนี้ การพิจารณาหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี ในตารางที่ ๕.๙ จะเห็นได้ว่า ภาระหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจฯ โดยรวม ที่รัฐบาลรับภาระตามมติ ครม. มีแนวโน้มลดลงจาก ๑๘๗,๘๐๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ คงเหลือเท่ากับ ๗๗,๔๙๒ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ภาระหนี้จากมาตรการลดภาระค่าครองชีพลดลงจาก ๒๙,๒๓๗ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๕,๐๖๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เนื่องจากมาตรการลดภาระค่าครองชีพ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เหลือเพียง ๓ โครงการที่ดำเนินการอยู่ คือ มาตรการลดค่าใช้จ่ายน้ำประปา มาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางและมาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถไฟฟ้า ๓

ส่วนยอดหนี้เงินกู้สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ลดลงจาก ๑๕๒,๔๐๔ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๗๒,๔๙๒ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ โดยไม่รวมโครงการที่รัฐบาลรับเฉพาะภาระดอกเบี้ย และยอดหนี้โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรลดลงเนื่องจากรัฐบาลได้ชำระเงินต้นแล้วบางส่วน

ตารางที่ ๕.๙ หนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี

หน่วย : ล้านบาท

โครงการ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. มาตรการลดภาระค่าครองชีพ*	๒๙,๒๓๗.๖๕	๕,๐๖๔.๖๗	-
๒. เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ PSO	๘๒๒.๕๐	-	-
๓. โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ**	๑๕๒,๔๐๔.๕๒	๑๑๘,๗๑๓.๒๙	๗๒,๔๙๒.๒๘
๔. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร***	๕,๓๔๔.๗๑	๕,๐๙๒.๐๖	๕,๐๐๐.๐๐
	๑๘๗,๘๐๙.๓๘	๑๒๘,๘๗๐.๐๒	๗๗,๔๙๒.๒๘

หมายเหตุ *ในปี ๒๕๕๔ มีมาตรการลดค่าครองชีพทั้งหมด ๖ มาตรการ ในปี ๒๕๕๕ มีมาตรการลดค่าครองชีพทั้งหมด ๓ มาตรการ และ ณ ไตรมาสที่ ๒ ของปี ๒๕๕๖ มีมาตรการลดค่าครองชีพคงเหลือ ๒ มาตรการ โดยคณะรัฐมนตรี มีมติให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ

** โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ มีการเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลในเดือนกันยายน ๒๕๕๕ โดยไม่รวมโครงการที่รัฐบาลรับเฉพาะภาระดอกเบี้ย

*** ไม่รวมหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่เกิดขึ้นจากโครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร เนื่องจากรัฐบาลได้ชำระเงินต้นแล้วบางส่วน

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖

๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐบาลวิสาหกิจ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของรัฐบาลวิสาหกิจแล้ว ยังมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายอันเกิดจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีทางแพ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐบาลวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมายและการฟ้องร้องทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลวิสาหกิจในภาพรวม ดังนั้น รายงานนี้จึงได้ทำการสำรวจรัฐบาลวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทั้ง ๖ แห่งว่ามีความเสี่ยงจากการฟ้องร้องคดีความทางกฎหมายมากน้อยเพียงไร จากตารางที่ ๕.๑๐ พบว่า มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐบาลวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง มีมูลค่าประมาณ ๑๗,๕๒๔ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐบาลวิสาหกิจแพ้คดีความและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็อาจกลายเป็นภาระทางการคลังในอนาคต โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑๐

ตารางที่ ๕.๑๐ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทแรงงาน ๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๓๒๔.๘๐ ๒,๕๑๓.๕๙
บริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน)	๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๑๒๙.๕๒
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทกับกรุงเทพมหานคร ๒. คดีทั่วไป ๓. คดีอื่น ๆ	๒,๖๐๓.๕๖ ๖,๒๗๖.๒๖ ๒,๖๑๑.๓๙
บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาททั่วไป	๑,๐๕๕
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	ไม่มีข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ	
บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาททั่วไป	๙.๙๔
รวม		๑๗,๕๒๔.๐๖

หมายเหตุ รวมถึงบริษัทที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ แต่หากเกิดการแพ้งค์อาจทำให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) ที่ถือหุ้นอยู่ด้วยได้รับผลกระทบ
ที่มา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖

๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจสามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) เพื่อแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลผ่านการแทรกแซงกลไกการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง รวมทั้งสิ้น ๓,๘๓๓ ล้านบาท คือ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๑,๓๓๖ ล้านบาท และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน ๒,๔๙๗ ล้านบาท และในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง วงเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๙๖๑ ล้านบาท ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน ๒,๔๓๖ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน ๑,๕๒๕ ล้านบาท ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑๑

ตารางที่ ๕.๑๑ การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	๒๕๕๔		๒๕๕๕		๒๕๕๖		๒๕๕๗	
	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
๒. องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ (ขสมก.)	๑,๕๗๙	๑,๒๕๑	๑,๕๑๔	๑,๒๖๓	๑,๕๗๑	๑,๓๓๖	๒,๐๗๘	๑,๕๒๕
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

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการขอรับเงินอุดหนุน PSO มีหลายขั้นตอนและข้อมูลรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจในการขอรับเงินอุดหนุนขาดความครบถ้วน ทำให้กระบวนการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ของคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเกิดความล่าช้า ส่งผลให้สำนักงบประมาณไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุน PSO ให้กับรัฐวิสาหกิจได้ทันในปีที่ดำเนินการ รัฐวิสาหกิจจึงได้รับเงินอุดหนุน PSO ล่าช้า ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินในการดำเนินงาน จึงต้องกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของกิจการ โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ รัฐบาลรับภาระชำระเงินต้นและภาระดอกเบี้ย นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังประสบปัญหาไม่สามารถปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ^{๓๔} ทำให้กู้เงินได้ไม่เต็มจำนวน ค่าใช้จ่ายในปีที่ดำเนินการ ทั้งนี้การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนับเป็นหนี้สาธารณะด้วย

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้เสนอแนวคิดให้รัฐวิสาหกิจใช้เงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนบริการสาธารณะ โดยจะไม่บรรจุวงเงินกู้สำหรับเงินอุดหนุน PSO ไว้ใน แผนบริหารหนี้สาธารณะตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป โดยให้รัฐบาลรับภาระชำระเงินต้น และรัฐวิสาหกิจรับภาระดอกเบี้ย รวมถึงให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเร่งรัดกระบวนการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ให้เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาและประสานงานกับรัฐวิสาหกิจในการแก้ปัญหาดังกล่าว

ในส่วนของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน^{๓๕} แม้ว่าจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินมาตรการเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป โดยค่าความเสียหายสะสมตั้งแต่เริ่มดำเนินมาตรการมีจำนวนทั้งสิ้น ๖๗,๕๓๙ ล้านบาท ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้วจำนวน ๖๔,๐๘๘ ล้านบาท และยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกจำนวน ๓,๗๘๗ ล้านบาท^{๓๖} โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๕.๑๒

^{๓๔} ตัวอย่างสิ่งที่ทำตามบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะไม่ได้ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทยเกิดอุบัติเหตุที่เขาค้อ ส่งผลให้ KPI ไม่ผ่าน

^{๓๕} ณ เมษายน ๒๕๕๖ เหลือแค่ ๒ โครงการที่ดำเนินการอยู่ คือ มาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางและมาตรการลดค่าใช้จ่ายโดยรถไฟชั้น ๓

^{๓๖} ข้อมูล ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๖ รวมรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ ๕.๑๒ ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ ๒๕๕๑		ปีงบประมาณ ๒๕๕๒		ปีงบประมาณ ๒๕๕๓		ปีงบประมาณ ๒๕๕๔		ปีงบประมาณ ๒๕๕๕		ปีงบประมาณ ๒๕๕๖		รวมทั้งหมด		
	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	ค่าใช้จ่าย ในการ ดำเนิน ตาม มาตรการ	จำนวน เงินที่ได้รับ เงินชดเชย	จำนวน เงินที่ยัง ไม่ได้รับ การชดเชย
๑.การรถไฟแห่งประเทศไทย	๑๒๐	๑๒๐	๑,๐๑๖	๑,๐๑๖	๑,๐๒๓	๑,๐๒๓	๑,๐๕๖	๑,๐๕๖	๙๐๖	๙๐๖	๙๕๔	๕๑๙	๕,๐๗๕	๔,๖๔๐	๔๓๕
๒.องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ	๔๗๙	๔๐๘	๒,๔๖๙	๒,๔๘๙	๒,๖๑๐	๒,๕๓๘	๒,๗๑๖	๒,๖๑๐	๒,๗๙๔	๒,๗๒๖	๓,๐๒๔	-	๑๔,๐๙๓	๑๐,๗๗๑	๓,๓๒๒
๓.การไฟฟ้านครหลวง	๒๓๒	-	๑,๓๑๘	๑,๒๑๘	๑,๑๑๑	-	๙๔๘	๑,๒๕๑	-	๑,๑๙๐	-	-	๓,๖๐๘	๓,๖๖๐	-
๔.การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๒,๕๑๙	-	๑๓,๘๓๕	๒,๙๐๐	๑๒,๖๗๕	๑๑,๖๔๐	๓,๔๙๔	๑๑,๘๘๓	-	๖,๕๐๒	-	-	๓๒,๕๒๒	๓๒,๙๒๕	-
๕.การประปานครหลวง	๕๗๒	-	๒,๘๙๒	๒,๖๑๐	๑,๐๔๕	๔๔	-	๖๕๑	-	๑,๒๐๔	-	-	๔,๕๑๐	๔,๕๑๐	-
๖.การประปาส่วนภูมิภาค	๘๓๑	๘๓๑	๔,๗๗๔	๔,๗๗๔	๑,๙๗๗	๑,๙๗๗	-	-	-	-	-	-	๗,๕๘๒	๗,๕๘๒	-
รวมทั้งหมด	๔,๗๕๓	๑,๓๕๙	๒๖,๓๐๕	๑๕,๐๐๗	๒๐,๔๔๑	๑๗,๒๒๓	๘,๒๑๓	๑๗,๔๕๑	๓,๗๐๐	๑๒,๕๒๙	๓,๙๗๘	๕๑๙	๖๗,๕๓๙	๖๔,๐๘๘	๓,๗๕๗

หมายเหตุ จัดทำโดยการรวมข้อมูลรายเดือนของแต่ละรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปค่าใช้จ่ายและจำนวนเงินของปีงบประมาณ

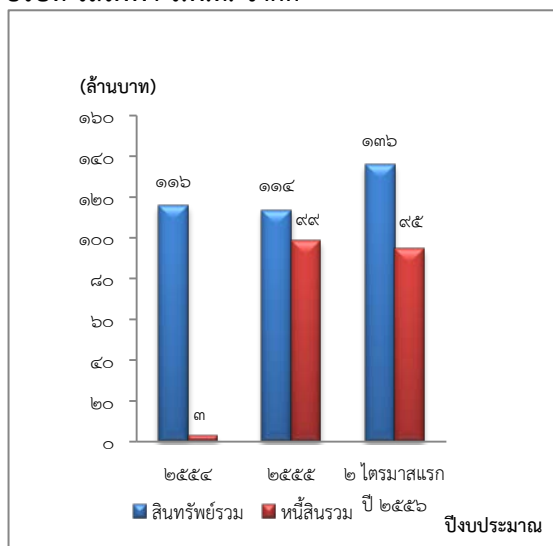
ที่มา: รวบรวมข้อมูลโดยส่วนบริหารความเสี่ยงทางการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กรอบความรู้ที่ ๔ โครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link)

โครงการ Airport Rail Link เป็นโครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อระหว่างใจกลางกรุงเทพมหานครกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ซึ่ง รฟท. ได้จัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เพื่อดำเนินการเดินรถและรับโอนในส่วนของทรัพย์สินถาวรของโครงการ

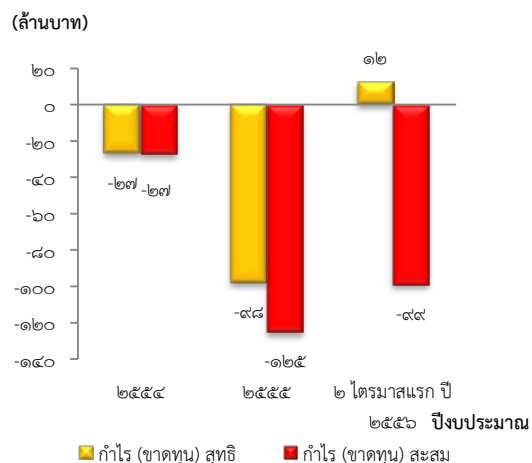
การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลการดำเนินงานของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จะพิจารณาจาก สินทรัพย์หนี้สิน รายได้ ค่าใช้จ่าย และกำไรขาดทุน โดยบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม โดยใน ๒ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ บริษัทฯ มีสินทรัพย์เท่ากับ ๑๓๖ ล้านบาท และหนี้สินรวมเท่ากับ ๙๕ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๕.๑๐) สำหรับผลการดำเนินงานของบริษัทฯ พบว่า ประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ขาดทุนเท่ากับ ๙๘ ล้านบาทและใน ๒ ไตรมาสแรก ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ถึงแม้จะมีกำไร ๑๒ ล้านบาท แต่ยังคงมีการขาดทุนสะสมเท่ากับ ๙๙ ล้านบาท (ภาพที่ ๕.๑๑)

แผนภาพที่ ๕.๑๐ สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด



ที่มา: งบการเงินของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด

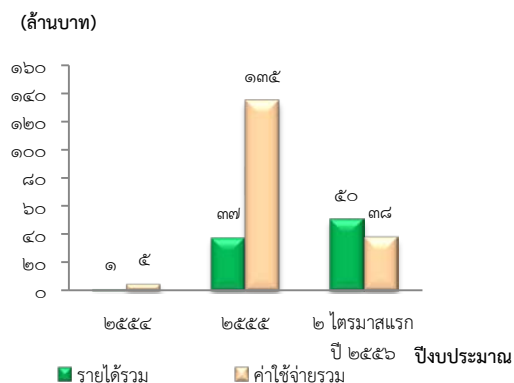
แผนภาพที่ ๕.๑๑ ผลการดำเนินงานของ บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด



ที่มา: งบการเงินของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด

สำหรับปัญหาการขาดทุนของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เกิดขึ้นเนื่องจากบริษัทมีค่าใช้จ่ายทางด้านต้นทุนการให้บริการเดินรถ ค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าจ้างพนักงาน สูงกว่ารายได้ที่เกิดจากรายได้โดยสาร และรายได้เชิงพาณิชย์ ส่งผลให้ บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. ประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในกิจการ (แผนภาพที่ ๕.๑๒)

แผนภาพที่ ๕.๑๒ รายได้รวมและค่าใช้จ่ายรวมของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด



ที่มา: งบการเงินของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด

กรอบความรู้ที่ ๔ โครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link) (ต่อ)

ทั้งนี้บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีข้อจำกัด ทางด้านการจัดหารายได้ อันเกิดจากปัญหาจำนวนรถไฟฟ้า ไม่เพียงพอในการให้บริการ โดยในช่วง ๒ ไตรมาสแรกของ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีผู้ใช้บริการรวม ๔๐,๙๙๕ คนต่อวัน แบ่งเป็นการใช้บริการรถไฟฟ้าสาย City Line จำนวน ๓๙,๐๘๑ คนต่อวัน และรถไฟฟ้าสาย Express Line จำนวน ๑,๙๑๔ คนต่อวัน^{๑/} ดังนั้น บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จำเป็นจะต้องปรับการวิ่งของรถไฟฟ้าให้มีความถี่มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้โดยสาร รวมทั้งนำรถไฟฟ้าสาย Express Line มาวิ่งเสริมในเส้นทางของสาย City Line เพื่อแก้ปัญหาความแออัดและเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการ Airport Rail Link ให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาจำนวนรถไฟฟ้าที่ไม่เพียงพอในการให้บริการ และปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด นั้น ทางบริษัทได้เสนอขอกู้เงิน เพื่อจัดซื้อรถไฟฟ้าใหม่จำนวน ๗ ขบวน กรอบวงเงิน ๕,๒๐๐ ล้านบาท ซึ่ง ณ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่องนี้ได้ผ่านการให้ความเห็นชอบของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) แล้ว และอยู่ระหว่างการขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) ต่อไป

ทั้งนี้ ปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียนนั้น ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ เห็นชอบให้จัดสรรเงินกู้จำนวน ๑,๘๖๐ ล้านบาท เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ รฟท. โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้บรรจุโครงการเงินกู้งวดแรกจำนวน ๔๒๐ ล้านบาท ไว้ในแผนบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และเห็นควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาเงินกู้ให้แก่บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. โดยตรง โดยให้กระทรวงการคลังทยอยกู้ให้เป็นงวดและมีเงื่อนไขว่า บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จะต้องดำเนินการแบ่งแยกบัญชีทรัพย์สิน-หนี้สิน ออกจาก รฟท. ตามแผนที่กำหนดไว้

ทางด้านความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับภาระหนี้อันเกิดจากโครงการ Airport Rail Link นั้นเนื่องมาจากการที่บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่องถือเป็นภาระโดยนัย และต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรฟท. อาจส่งผลให้สถานะทางการเงินของ รฟท. ที่อ่อนแออยู่แล้วให้เปราะบางอย่างยิ่ง โดยทำการกู้เพื่อโครงการ Airport Rail Link วงเงินจำนวน ๓๔,๔๒๗ ล้านบาท

ที่มา ^{๑/} ข้อมูลจากบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด

ณ พฤษภาคม ๒๕๕๖

^{๒/} ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้น ของ บริษัท ร.ฟ.ท. จำกัด
หมายเหตุ: บริษัท ร.ฟ.ท. จำกัด เริ่มเปิดให้บริการเดินรถเชิงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓

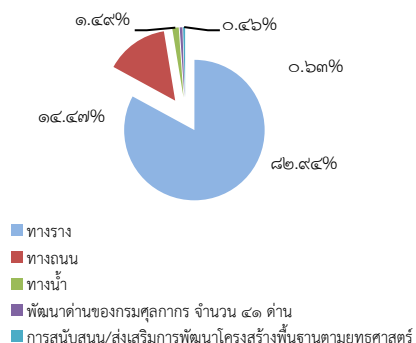
กรอบความรู้ที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงระบบการขนส่งของไทยและเพิ่มการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถรองรับความผันผวนได้มากขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายตามที่กระทรวงการคลังเสนอเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้ผ่านวุฒิสภาวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นชั่วคราวหรือไม่

กรอบวงเงินลงทุนตาม พ.ร.บ.ฯ เบื้องต้น เท่ากับ ๒ ล้านล้านบาท โดยสามารถจำแนกออกเป็นการลงทุนในสาขาขนส่งระบบราง สาขาขนส่งทางถนน สาขาขนส่งทางน้ำ สาขาทิศทางการพัฒนาด้านของกรมศุลกากร จำนวน ๔๑ ด้าน และสาขาทางด้านการสนับสนุน/ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามยุทธศาสตร์ฯ โดยสาขาขนส่งระบบรางมีสัดส่วนวงเงินลงทุนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๘๓ ของวงเงินทั้งหมด รองลงมาได้แก่ สาขาขนส่งทางถนน สาขาขนส่งทางน้ำ และสาขาทางด้านการพัฒนาด้านของกรมศุลกากร จำนวน ๔๑ ด้าน ซึ่งมีสัดส่วนวงเงินการลงทุนร้อยละ ๑๔.๕ ๑.๕ และ ๐.๖ ตามลำดับ ส่วนสาขาการสนับสนุน/ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามยุทธศาสตร์ฯ วงเงินลงทุนน้อยที่สุด คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๐.๕ (แผนภาพที่ ๕.๑๓)

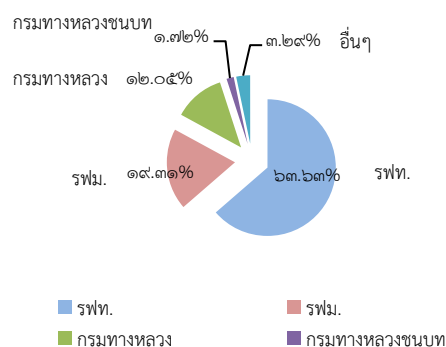
แผนภาพที่ ๕.๑๓ แผนการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศจำแนกตามสาขา



ที่มา: เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

แผนการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศจำแนกตามหน่วยงาน ซึ่งจากกรอบวงเงินลงทุน จำนวน ๒ ล้านล้านบาทนั้น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่สำคัญ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสัดส่วนวงเงินลงทุนมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๓.๖๓ ของวงเงินทั้งหมด รองลงมาได้แก่ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและกรมทางหลวง ซึ่งมีสัดส่วนวงเงินการลงทุนร้อยละ ๑๙.๓๑ และ ๑๒.๐๕ ตามลำดับ ส่วนกรมทางหลวงชนบท มีวงเงินลงทุนน้อยที่สุด คิดเป็นสัดส่วนเพียง ร้อยละ ๑.๗๒^๑ โดยมีรายละเอียด (แผนภาพที่ ๕.๑๔)

แผนภาพที่ ๕.๑๔ แผนการลงทุนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศจำแนกตามหน่วยงาน



ที่มา: เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

^๑ ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖

หมายเหตุ: อื่นๆ ประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กรมขนส่งทางบก กรมศุลกากร และแผนงานการสนับสนุน/ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามยุทธศาสตร์

๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๕.๑๓ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ จำนวน ๖๕,๘๔๓ และ ๖๕,๓๕๐ ล้านบาท ตามลำดับ) - การให้เงินอุดหนุน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จำนวน ๓,๙๖๑ ล้านบาท) - หนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖ จำนวน ๗๗,๔๙๒ ล้านบาท)*	- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ จำนวน ๔๔๙,๑๑๖ ล้านบาท) - หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖ จำนวน ๕๔,๕๕๓ ล้านบาท)
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์		- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่งจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๑๗,๕๒๔ ล้านบาท - หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ จำนวน ๖๖๓,๘๕๗ ล้านบาท

หมายเหตุ * ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ
ที่มา: จัดทำโดยส่วนบริหารความเสี่ยงทางการคลัง สำนักนโยบายการคลัง (ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๖)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) ควรมีการจัดทำแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาด้านการเงินหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล กล่าวคือ

- รฟท. ควรมีการวางแผนพัฒนาหารายได้ให้องค์กรเพิ่มขึ้น จากการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ เร่งการลงทุนทางด้านการซ่อมแซม/จัดซื้อรถจักร เพื่อเพิ่มอัตราความเร็วของการเดินรถ และควรมีการแก้ปัญหา บำเหน็จบำนาญที่เป็นภาระของ รฟท. ในอนาคต รวมถึงการแก้ไขปัญหาระบบฐานข้อมูลทางบัญชีให้มี ประสิทธิภาพ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวัดผลการดำเนินงานได้^{๓๗} จัดทำแผนธุรกิจโดยมุ่งพัฒนาในด้านการ ให้บริการเพิ่มช่องทางการจำหน่ายตั๋วโดยสารทางระบบออนไลน์เพื่อเพิ่มความสะดวกสำหรับผู้โดยสาร เพิ่มความ ปลอดภัยโดยมีโครงการติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณ และปรับปรุงเครื่องกั้นทาง^{๓๘}

- รฟม. ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยง อันเกิดจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากผลการ ดำเนินงานของ รฟม. ที่เกิดขึ้นแต่ละปี ล้วนได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินเยน อย่างมาก ควรศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการส่งมอบพื้นที่ และการจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุ หลักของความล่าช้าในงานก่อสร้างรถไฟฟ้า^{๓๙}

- ขสมก. ควรวางแผนจัดการปัญหาภาระหนี้สินที่มีอยู่จำนวนมาก และเร่งหาแนวทางในการ เพิ่มรายได้เช่น การปรับปรุงเส้นทางรถประจำทางใหม่เพื่อลดค่าใช้จ่ายในเส้นทางที่ระยะทางยาวและ ควบคุมค่าใช้จ่าย เช่น จัดโครงการเก็ชยนต์ก่อนกำหนด เพื่อให้มีต้นทุนการเดินรถที่เหมาะสมและแข่งขันได้ รวมถึงมีการบริหารจัดการรถเอกชนร่วมบริการและการจัดให้มีระบบตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการเดินรถ (GPS)^{๔๐}

๒) ควรมีการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ตามปริมาณการให้บริการที่เกิดขึ้นจริง และควรให้ เงินอุดหนุน PSO เป็นเงินงบประมาณแบบปีต่อปี

^{๓๗} ที่มา: แผนวิสาหกิจ ปี ๒๕๕๐-๒๕๕๔ จัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

^{๓๘} ที่มา: แผนรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๕-๒๕๕๙ จัดทำโดย การรถไฟแห่งประเทศไทย

^{๓๙} ที่มา: รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๔๐} ที่มา: แผนฟื้นฟูกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Specialized Financial Institutions : SFIs)^{๔๑} เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เพื่อใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจการลงทุนในกลุ่มฐานรากเป็นสำคัญ ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายหลักในการให้บริการของ SFIs เป็นประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ไม่มีความมั่นคงทางการเงิน และเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติได้ จึงส่งผลให้การดำเนินการปล่อยสินเชื่อของ SFIs เกิดปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะเงินกองทุนของ SFIs และอาจก่อให้เกิดภาระและความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในรูปของการค้ำประกันหนี้ การเพิ่มทุน และการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงินจากประชาชน เนื่องจากจะมีความอ่อนไหวมาก ซึ่งหากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นใน SFIs อาจทำให้ตัดสินใจถอนเงินฝากออกจาก SFIs ส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่อง และอาจจะเป็นภาระทางการคลังได้ในที่สุด

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในการศึกษาจะพิจารณาเพียง ๗ แห่ง^{๔๒} ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงดังต่อไปนี้

- ๑) การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนของสินทรัพย์ หนี้สิน หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ความเพียงพอของเงินกองทุน และสัดส่วนการกันสำรองต่อ NPLs
- ๒) การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ

๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๑) สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากการศึกษาสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ – สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ พบว่า สินทรัพย์ของ SFIs ในภาพรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้น ธพว. และ ธอท. ที่มีมูลค่าสินทรัพย์ลดลง (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ ธพว. และ ธอท. มีสินทรัพย์ลดลงจากปีก่อนร้อยละ ๑๓.๙๕ และ ๑๐.๔๑ ตามลำดับ) ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ ธพว. มีสินทรัพย์ลดลง เนื่องจากสินทรัพย์ประเภทรายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินสุทธิ^{๔๓} และเงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้มีมูลค่าลดลง^{๔๔} ในขณะที่ ธอท. มีสินทรัพย์ลดลง

^{๔๑} ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน ๘ แห่ง ประกอบด้วย ๑) ธนาคารออมสิน ๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ๔) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ๕) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ๖) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ๗) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ๘) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

^{๔๒} ไม่รวมบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (ณ ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๔,๘๐๗.๕๗ ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ ๗ แห่ง ประกอบกับบริษัทฯ ไม่มีรายการธุรกรรมนโยบายรัฐ

^{๔๓} สินทรัพย์ประเภทรายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินสุทธิ เป็นเงินฝากในลักษณะของเงินสดและตัวกับสถาบันการเงินทั้งในและต่างประเทศ

^{๔๔} เงินให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ เป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้าของธนาคาร

เนื่องจากสินทรัพย์ประเภทรายการระหว่างธนาคารและตลาดเงินสุทธิลดลง สำหรับหนี้สินของ SFIs ส่วนใหญ่มีมูลค่าเพิ่มขึ้น ยกเว้น ธพว. และ ธอท. ที่มีแนวโน้มหนี้สินลดลง (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ ธพว. และ ธอท. มีหนี้สินลดลงจาก ปีก่อนร้อยละ ๑๕.๒๖ และ ๑.๓๖ ตามลำดับ) เนื่องจากต้องปรับลดหนี้ NPLs ตามแผนการฟื้นฟูกิจการ เพื่อให้กระทรวงการคลังอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนต่อไป

จากการพิจารณาอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของ SFIs โดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่า SFIs มีความต้องการสภาพคล่องและเงินทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะในการชำระคืนหนี้สินเพิ่มขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ SFIs ส่วนใหญ่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ไทย โดย SFIs ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์สูงที่สุด คือ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) เท่ากับร้อยละ ๑๐๖.๔๖ รองลงมาคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เท่ากับร้อยละ ๙๖.๑๐ ๙๓.๓๕ ๙๓.๐๗ และ ๙๑.๗๘ ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์โดยรวมของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ร้อยละ ๘๙.๗๙) ในขณะที่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่ต่ำกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ตารางที่ ๖.๑)

ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๔ – ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๔			๒๕๕๕			ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖		
	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio
ธ.ออมสิน	๑,๗๗๒,๑๑๑.๐๐	๑,๖๕๕,๔๒๒.๖๐	๙๓.๔๒	๑,๙๖๒,๕๔๙.๗๘	๑,๘๒๘,๐๔๖.๔๑	๙๓.๑๕	๒,๐๗๘,๒๙๘.๕๗	๑,๙๔๐,๐๔๘.๗๒	๙๓.๓๕
ธ.ก.ส.	๙๕๐,๗๑๗.๕๓	๘๖๗,๗๗๘.๕๕	๙๑.๒๘	๑,๑๒๖,๑๐๙.๖๙	๑,๐๓๒,๔๖๖.๐๘	๙๑.๖๘	๑,๒๔๓,๓๙๔.๒๕	๑,๑๔๑,๒๑๖.๔๔	๙๑.๗๘
ธอส.	๗๑๒,๓๖๙.๕๒	๖๖๙,๙๖๐.๙๖	๙๔.๐๕	๗๓๕,๙๘๙.๓๗	๖๘๗,๙๘๔.๒๕	๙๓.๔๘	๗๕๙,๑๒๕.๕๙	๗๐๖,๔๙๕.๗๕	๙๓.๐๗
ธพว.	๑๑๕,๗๕๓.๓๙	๑๐๙,๔๕๐.๐๙	๙๔.๕๕	๙๘,๗๑๒.๓๓	๙๖,๓๒๙.๕๔	๙๗.๕๙	๘๔,๙๓๘.๕๓	๘๑,๖๒๙.๙๗	๙๖.๑๐
ธสน.	๗๔,๑๐๘.๗๗	๕๘,๘๓๐.๘๓	๗๙.๓๘	๗๔,๕๒๒.๐๔	๕๘,๓๕๔.๖๖	๗๘.๓๑	๗๗,๗๖๐.๗๙	๖๐,๗๒๐.๙๕	๗๘.๐๙
ธอท.	๑๓๓,๓๕๘.๓๖	๑๒๑,๓๗๑.๔๕	๙๑.๐๑	๑๓๐,๘๓๑.๑๖	๑๒๖,๔๙๙.๓๗	๙๖.๖๙	๑๑๗,๒๑๔.๘๕	๑๒๔,๗๘๑.๙๑	๑๐๖.๔๖
บสย.	๑๒,๑๐๒.๖๙	๕,๕๙๐.๓๘	๔๖.๑๙	๑๔,๘๘๑.๙๒	๘,๐๙๙.๕๕	๕๔.๐๖	๑๖,๐๒๓.๘๗	๙,๐๘๓.๐๗	๕๖.๖๘
ธนาคารพาณิชย์ ทั้งระบบ*	๑๓,๔๕๕,๐๔๑.๐๐	๑๒,๑๓๘,๙๒๗.๐๐	๙๐.๒๒	๑๕,๒๒๑,๖๑๒.๐๐	๑๓,๗๒๓,๖๖๕.๐๐	๙๐.๑๖	๑๖,๐๕๖,๒๑๑	๑๔,๔๑๗,๔๘๔	๘๙.๗๙

หมายเหตุ * ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ (ไม่รวมสาขาที่อยู่ต่างประเทศ) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และกิจการวิเทศกิจ

ที่มา ข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ; ข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ การที่ SFIs มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นว่า SFIs เหล่านี้มีสถานะทางการเงินที่เปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SFIs ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ เช่น ธอท. ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากปี ๒๕๕๔ ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ ๙๑.๐๑ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๐๖.๔๖ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ ซึ่งสูงกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบและสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น

๒) หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และความเพียงพอของเงินกองทุน

เมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง (สัดส่วน NPLs) พบว่า โดยภาพรวม SFIs มีสัดส่วน NPLs ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธอท. และ ธพว. ที่มีสัดส่วน NPLs ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ สูงที่สุดสองอันดับแรกเมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ เท่ากับร้อยละ ๓๘.๗๐ และ ๓๕.๐๓ ตามลำดับ โดยสัดส่วน NPLs ของ SFIs ส่วนที่เหลือมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ จนถึงปี ๒๕๕๕ อย่างไรก็ตาม ข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ สัดส่วนดังกล่าวของ SFIs ได้เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธอท. และ ธพว. ซึ่งเป็น SFIs เพียง ๒ แห่ง ที่มีสัดส่วน NPLs มีแนวโน้มขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด โดย ธอท. เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕.๒๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๓๘.๗๐ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ และ ธพว. เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๐.๑๓ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๓๕.๐๓ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ โดยทั้งสองแห่งมีสาเหตุจากการพิจารณาปล่อยสินเชื่อที่ไม่รอบคอบ การประเมินหลักประกันไม่ถูกต้องจนส่งผลให้ยอดสินเชื่อสูงกว่าหลักประกัน และการติดตามดูแลลูกหนี้ไม่ดีพอ

ในด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่ยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ แต่มีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงปี ๒๕๕๓ – ปี ๒๕๕๕ อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้น ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า SFIs มีการปรับตัวดีขึ้น สำหรับ SFIs ที่มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสูงสุด ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ คือ ธอส. อยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๖๔ รองลงมาคือ ธสน. ซึ่งมีสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๒๗ ขณะที่ SFIs ที่มีสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คือ ธอท. และ ธพว. ซึ่งเท่ากับร้อยละ -๘.๗๑ และ ๕.๒๙ ตามลำดับ (เนื่องจากสถาบันการเงินทั้งสองแห่งมีมูลค่าสินทรัพย์เสี่ยงสูง) ในส่วนของ บสย. นั้น จะพิจารณาสัดส่วนภาระค้ำประกันสินเชื่อต่อเงินกองทุน (Gearing Ratio)^{๔๕} ซึ่งในปี ๒๕๕๓ สูงถึงร้อยละ ๑๑.๔๗ และลดลงเป็นร้อยละ ๓.๖๕ และ ๒.๙ ในปี ๒๕๕๕^{๔๖} และสิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ ตามลำดับ (ตารางที่ ๖.๒)

^{๔๕} สัดส่วน Gearing Ratio ที่น้อยแสดงถึงความมั่นคงทางการเงิน

^{๔๖} มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการคำนวณ Gearing Ratio ในปี ๒๕๕๔ กล่าวคือ หลักเกณฑ์เดิมคำนวณจากสัดส่วนของภาระการค้ำประกันสินเชื่อรวมต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ในขณะที่หลักเกณฑ์ใหม่คำนวณจากภาระค้ำประกันสินเชื่อเฉพาะในส่วนที่รัฐไม่ขอชดเชยต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ตารางที่ ๖.๒ สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง
ปี ๒๕๕๓ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงิน เฉพาะกิจ	สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio)*				เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)			
	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖
ธ.ออมสิน	๑.๒๐	๐.๙๔	๑.๐๔	๑.๔๘	๑๒.๔๒	๑๐.๓๐	๙.๗๗	๙.๘๕
ธ.ก.ส.	๑๐.๑๙	๖.๖๔	๓.๔๑	๕.๙๒	๑๒.๘๒	๑๐.๓๐	๘.๕๔	๑๑.๑๒
ธอส.	๑๐.๓๒	๘.๙๖	๗.๗๑	๖.๗๑	๑๔.๐๕	๑๕.๓๖	๑๖.๔๘	๑๖.๖๔
ธพว.	๒๐.๓๑	๑๕.๗๓	๒๙.๗๒	๓๕.๐๓	๕.๙๔	๗.๑๑	๓.๐๙	๕.๒๙
ธสน.	๖.๒๒	๕.๑๐	๔.๒๒	๔.๖๖	๑๖.๙๙	๑๕.๙๙	๑๖.๖๓	๑๖.๒๗
ธอท.	๕.๒๐	๖.๖๕	๒๐.๔๗	๓๘.๗๐	๑๒.๗๘	๑๐.๔๕	๔.๗๘	-๘.๗๑
บสย.**	๖.๑๐	๔.๕๙	๒.๘๘	๓.๘๖	๑๑.๔๗	๒.๓๖	๓.๖๕	๒.๙๐
ธนาคารพาณิชย์	๓.๕๗	๒.๗๑	๒.๐๐	๒.๒๒	๑๖.๑๙	๑๕.๑๒	๑๖.๓๑	๑๖.๕๔

หมายเหตุ * เป็นข้อมูลหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ก่อนหักสำรอง (Gross NPLs)

** ในกรณีของ บสย. เป็นการคำนวณหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ (NPGs) และอัตราส่วนการคำนวณหนี้ต่อเงินกองทุน (Gearing Ratio)

ที่มา สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำหรับสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง และเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

๓) สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

โดยหลักการแล้วสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ควรมีค่ามากกว่า ๑ ซึ่งเป็นการแสดงถึงสถานะการเงินที่แข็งแกร่ง แต่ SFIs ส่วนใหญ่มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำกว่า ๑ ได้แก่ ธอส. ธพว. ธอท. และ บสย. โดยมีเพียง ธ.ออมสิน ธ.ก.ส. และ ธสน. เท่านั้นที่มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่า ๑

ตารางที่ ๖.๓ สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ปี ๒๕๕๔ - ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

ปี SFIs	๒๕๕๔			๒๕๕๕			ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖		
	ค่าเผื่อสำรอง หนี้	มูลค่าหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	ค่าเผื่อสำรอง หนี้	มูลค่าหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	ค่าเผื่อสำรองหนี้	มูลค่าหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้
ธ.ออมสิน	๒๖,๒๕๓.๔๒	๑๒,๗๑๐.๐๙	๒.๐๗	๒๘,๔๙๒.๗๔	๑๕,๕๖๓.๐๘	๑.๘๓	๓๔,๒๕๖.๓๔	๒๒,๕๐๖.๘๙	๑.๕๒
ธ.ก.ส.	๑๔๑,๘๑๔.๑๐	๕๙,๓๓๑.๗๖	๒.๓๙	๑๖๖,๕๘๑.๕๘	๒๗,๖๑๐.๗๒	๖.๐๓	๑๗๙,๐๓๒.๙๘	๕๔,๖๖๗.๕๓	๓.๒๗
ธอส.	๔,๔๕๙.๐๗๓	๖๑,๒๘๔.๓๒	๐.๗๓	๔๒,๖๑๐.๔๙	๕๕,๔๑๐.๙๑	๐.๗๘	๓๙,๓๙๑.๒๐	๔๘,๕๐๖.๒๗	๐.๘๑
ธพว.	๘,๐๗๔.๘๔	๑๕,๓๔๗.๐๓	๐.๕๓	๑๓,๐๗๘.๒๗	๒๘,๗๗๐.๓๒	๐.๔๕	๑๔,๐๑๒.๘๗	๓๒,๐๖๗.๓๘	๐.๔๔
ธสน.	๒,๗๖๔.๖๙	๓,๓๓๙.๖๕	๐.๘๓	๓,๒๐๖.๙๑	๒,๘๑๒.๓๐	๑.๑๔	๓,๔๓๘.๑๒	๓,๒๒๖.๕๔	๑.๐๗
ธอท.	๒,๐๒๕.๐๒	๗,๗๑๗.๐๒	๐.๒๖	๑๑,๒๘๔.๔๔	๒๔,๗๓๐.๒๒	๐.๔๖	๒๔,๖๑๑.๗๔	๔๒,๙๑๗.๐๘	๐.๕๗
บสย.*	๒,๖๙๕.๕๙	๕,๑๘๘.๐๘	๐.๕๒	๔,๓๐๖.๖๙	๕,๑๘๘.๐๘	๐.๘๓	๖,๔๔๕.๑๗	๘,๗๗๑.๗๘	๐.๗๓

หมายเหตุ * เป็นการคำนวณหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ (NPGs) ของ บสย.

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนฯ ดังกล่าว ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ พบว่า ธ.ก.ส. มีสัดส่วนการกันสำรอง ต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ค่อนข้างสูงเท่ากับ ๓.๒๗ รองลงมา ได้แก่ ธนาคารออมสิน และ ธสน. มีสัดส่วนเท่ากับ ๑.๕๒ และ ๑.๐๗ ในขณะที่ SFIs อื่น ๆ มีสัดส่วนการกันสำรองหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำกว่า ๑ (ธพว. มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ) การที่สัดส่วนการกันสำรองต่อ NPLs ของ ธ.ก.ส. ค่อนข้างสูงอันเป็นผลจากการให้มีการกันสำรองหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สำหรับลูกค้าที่ประสบปัญหา อุทกภัยปลายปี ๒๕๕๔ เต็มจำนวน รวมถึงรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยสินเชื่ออีกด้วย (ตารางที่ ๖.๓)

จากการประเมินข้อมูลทางการเงินทั้งหมด พบว่า SFIs ที่มีสถานะทางการเงินที่เปราะบางสุดคือ ธอท. โดยมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ คิดเป็นร้อยละ ๑๐๖.๔๖ ซึ่งสูงกว่า SFIs อื่น ๆ และสูงกว่า เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบที่ร้อยละ ๘๙.๗๙ ขณะที่อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำที่สุดเท่ากับร้อยละ -๘.๗๑ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ รวมทั้งสัดส่วน NPLs ของ ธอท. สูงกว่า SFIs อื่น ๆ และสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ต่ำ จึงถือว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการคลังในอนาคตค่อนข้างสูง เนื่องจากรัฐบาลอาจต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้ ธอท. เพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ขณะเดียวกันการที่ ธอท. มีสัดส่วน NPLs สูง และมีการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำ อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านความเพียงพอของเงินกองทุนในอนาคต และอาจกลายเป็นภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในที่สุด (ตารางที่ ๖.๓)

๖.๒ การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินนโยบายรัฐบาล

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่าน SFIs หรือกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities : QFAs) นั้น โดยทั่วไปเป็นการดำเนินการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐบาลและมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก ทั้งนี้ ในแต่ละปี SFIs จะมีการกำหนดเป้าหมายการอนุมัติสินเชื่อของแต่ละโครงการเอง ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่เข้าถึงแหล่งเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ได้ค่อนข้างยาก มีรายได้ที่ไม่แน่นอน และการปล่อยกู้โดยส่วนใหญ่มักกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาด ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนทำให้ SFIs ที่ดำเนินโครงการดังกล่าวมีโอกาสเกิดความเสียหายได้ง่ายกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีผลต่อเงินทุนและสถานะทางการเงินของ SFIs เหล่านั้น

สำหรับการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และภาระหนี้ที่เกิดจากโครงการ นอกจากนั้น เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปี เช่น โครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพักชำระหนี้ และโครงการ SME POWER เป็นต้น ทั้งนี้ ภาระอุดหนุนการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลให้แก่ SFIs จะเป็นการอุดหนุนเฉพาะส่วนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลนั้น SFIs จะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ (Public Service Account - PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ โดยหลังจากแยกรายการแล้ว สามารถทราบถึงผลการดำเนินงานของธุรกรรมทั้งสองประเภทของสถาบันการเงินได้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ SFIs

สามารถดำเนินงานอย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเอง และสามารถดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐ เพื่อฟื้นฟูหรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมาย โดยที่โครงการตามนโยบายรัฐที่จัดเป็นโครงการ PSA ต้องเป็นโครงการของ SFIs ที่มีวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๑. โครงการที่มีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขหรือการก่อวินาศกรรม ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๒. โครงการของ SFIs ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นพิเศษ โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงในที่นี้ให้นับเฉพาะโครงการนโยบายรัฐที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลังจากวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นโครงการ PSA

ภาพรวมการดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

ยอดสินเชื่อกค้างของโครงการตามนโยบายรัฐที่มีการแยกบัญชี PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๙๑,๙๐๘.๐๒ ล้านบาท ในขณะที่ยอด NPLs เท่ากับ ๓๕,๘๕๒.๖๖ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน NPLs ร้อยละ ๓.๐๑ (เพิ่มขึ้นจากไตรมาสก่อนที่มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๐.๙๕) สาเหตุเกิดจากมูลค่า NPLs ที่เพิ่มขึ้นของโครงการรักษาเสถียรภาพราคารายปี ๕๔/๕๕ ของ ธ.ก.ส. ทั้งนี้ มูลค่าหนี้ NPLs สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการปล่อยสินเชื่อของแต่ละ SFIs ซึ่งการปล่อยสินเชื่อด้วยคุณภาพในปริมาณที่สูงจะส่งผลต่อมูลค่าหนี้ NPLs ให้เพิ่มขึ้นตามรวมถึงการกันสำรองเพื่อรองรับความเสียหายที่สูงขึ้นด้วย (ตารางที่ ๖.๔)

จากการพิจารณายอดสินเชื่อกค้างพบว่า ธ.ก.ส. มียอดสินเชื่อกค้างตามโครงการ PSA มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๔๙ ของยอดสินเชื่อกค้างโดยรวม สะท้อนให้เห็นถึงแนวนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลที่เน้นช่วยเหลือเกษตรกรเป็นสำคัญ ในขณะที่ ธอท. มียอดสินเชื่อกค้างตามโครงการ PSA น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๔ ของยอดสินเชื่อกค้างโดยรวม หากพิจารณาถึงสัดส่วน NPLs กลับพบว่า ธอท. มีสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างสูงถึงร้อยละ ๓๘.๓๕ สำหรับธนาคารออมสิน และ ธสน. ไม่มี NPLs (ตารางที่ ๖.๔)

ตารางที่ ๖.๔ ยอดสินเชื่อกค้างและมูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ตั้งแต่เริ่มโครงการ จนถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

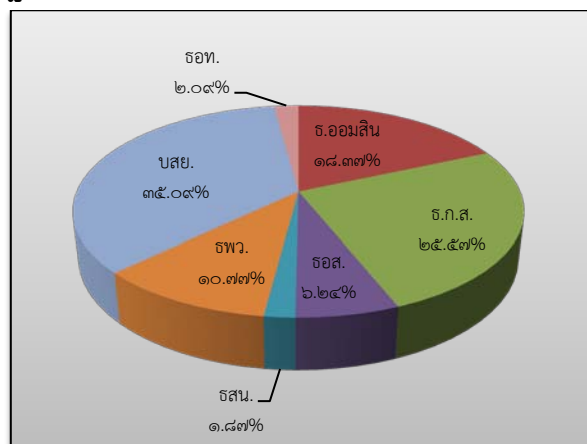
หน่วย : ล้านบาท

SFIs	สินเชื่อกค้าง	NPLs	NPL ratio (%)	สัดส่วนสินเชื่อกค้าง (%)	สัดส่วน NPLs (%)
ธ.ออมสิน	๔๑,๒๓๖.๕๓	๐.๐๐	๐.๐๐	๓.๔๖	๐.๐๐
ธ.ก.ส.	๙๒๓,๖๓๑.๐๕	๒๓,๔๒๑.๒๗	๒.๕๔	๗๗.๔๙	๖๕.๓๓
ธอส.	๒๑,๐๗๙.๔๒	๓๗๒.๖๑	๑.๗๗	๑.๗๗	๑.๐๔
ธสน.	๔,๒๓๙.๘๖	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๓๖	๐.๐๐
ธพว.	๒๙,๕๗๗.๐๐	๓,๙๙๔.๐๐	๑๓.๕๐	๒.๔๘	๑๑.๑๔
บสย.	๑๖๙,๓๐๓.๑๖	๖,๙๗๕.๓๖	๔.๐๔	๑๔.๒๐	๑๙.๔๖
ธอท.	๒,๘๔๑.๐๐	๑,๐๘๙.๔๒	๓๘.๓๕	๐.๒๔	๓.๐๔
รวม	๑,๑๙๑,๙๐๘.๐๒	๓๕,๘๕๒.๖๖	๓.๐๑	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับประมาณการความเสียหายที่ SFIs ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการแยกบัญชี PSA (การชดเชยความเสียหายมีรูปแบบการชดเชยตามข้อตกลงซึ่งแตกต่างกันตาม SFIs แต่ละแห่ง) เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๙๑,๒๒๒.๙๐ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลชดเชยไปแล้ว ๓๗,๐๙๒.๔๗ ล้านบาท คงเหลือภาระความเสียหายที่รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน ๕๔,๑๓๐.๔๓ ล้านบาท โดย SFIs ที่มีความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลมากที่สุดคือ บสย. และ ธ.ก.ส. จำนวน ๑๘,๙๙๔.๗๐ และ ๑๓,๘๔๑.๐๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๐๙ และ ๒๕.๕๗ ตามลำดับ (แผนภาพที่ ๖.๑)

แผนภาพที่ ๖.๑ ประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖



ที่มา สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถานะทางการเงินและความเสียหายจากการดำเนินโครงการ PSA ของ SFIs ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ สามารถสรุปสถานะทางการเงินและความเสียหายจากการดำเนินโครงการ PSA แยกตาม SFIs ได้ (รายละเอียดตามตารางที่ ๖.๕ และ ๖.๖) ดังนี้

๑. ธนาคารออมสิน มีโครงการสำคัญ ได้แก่ โครงการ Soft Loan ให้การช่วยเหลือทางการเงินผู้ประกอบการใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำร่วมกับธนาคารพาณิชย์ในสัดส่วน ๕๐:๕๐ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมียอดสินเชื่อคงค้าง จำนวน ๔๑,๒๓๖.๕๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓.๔๖ ของสินเชื่อคงค้างโครงการ PSA ทั้งหมด ในส่วนของ NPLs พบว่าโครงการ PSA ของธนาคารออมสินไม่มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เนื่องจากโครงการสำคัญทั้งสองข้างต้น เป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในรูปแบบเงินฝาก ในขณะที่โครงการบางโครงการเพิ่งจะเริ่มดำเนินการปล่อยกู้ เช่น โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบป้องกันอุทกภัยโดยธนาคารออมสิน และโครงการสินเชื่อเพื่อก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัยในนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีสถานะปกติ หากลูกหนี้มีการผิดชำระหนี้จะพ้นจากการเข้าร่วมโครงการตามหลักเกณฑ์ของธนาคาร ดังนั้น โครงการดังกล่าวจึงไม่มีมูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เป็นต้น (ตารางที่ ๖.๕)

สำหรับการประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการที่ธนาคารออมสินขอรับการชดเชยอัตราดอกเบี้ยเงินกู้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๒,๑๒๑.๗๖ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๒,๑๗๖.๙๒ ล้านบาท คงเหลือภาระความเสียหายที่รอการชดเชยจากรัฐบาลอีกจำนวน ๙,๙๔๔.๘๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๓๗ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs (ตารางที่ ๖.๕)

๒. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็น SFIs ที่มีการดำเนินโครงการ PSA และยอด NPLs คิดเป็นมูลค่ามากที่สุด โดยยอดสินเชื่อคงค้าง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๙๒๓,๖๓๑.๐๕ ล้านบาท ในขณะที่มี NPLs จำนวน ๒๓,๔๒๑.๒๗ ล้านบาท ทั้งนี้ มูลค่า NPLs เพิ่มขึ้นจากไตรมาสก่อนที่มีจำนวนเพียง ๑,๐๕๙.๐๕ ล้านบาท สาเหตุหลักเกิดจากโครงการรักษาเสถียรภาพราคายาง ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ที่มีมูลค่า NPLs เพิ่มขึ้นจำนวน ๒๒,๐๑๕.๗๑ ล้านบาท และมีสัดส่วน NPLs สูงถึงร้อยละ ๙๙.๘๐ ซึ่งโครงการดังกล่าวได้สิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการแล้ว อย่างไรก็ตาม ธ.ก.ส. กำลังเสนอขยายอายุโครงการต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในเบื้องต้น ธ.ก.ส. จึงมีการจัดชั้นให้ยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการโดยส่วนใหญ่ให้เป็น NPLs (ตารางที่ ๖.๕)

สำหรับการประมาณการความเสียหาย ที่ ธ.ก.ส. ขอรับการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นทุนเงินโครงการ (อัตราดอกเบี้ย FDR+๑) ซึ่งเป็นต้นทุนที่ ธ.ก.ส. จ่ายจากเงินทุนของ ธ.ก.ส. ค่าบริหารโครงการที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการแทนรัฐบาล และดอกเบี้ยจ่ายในกรณี ธ.ก.ส. กู้จากสถาบันการเงินอื่น ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึง ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ มีจำนวน ๔๔,๔๘๙.๔๖ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๓๐,๖๔๘.๓๘ ล้านบาท คงเหลือภาระความเสียหายที่รอการชดเชยจากรัฐบาลอีกจำนวน ๑๓,๘๔๑.๐๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๕๗ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs (ตารางที่ ๖.๕)

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการจำนำผลิตผลทางการเกษตรต่าง ๆ ต่อศักยภาพการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. พบว่า การดำเนินโครงการฯ ดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินทรัพย์สินและกำไรของ ธ.ก.ส. เนื่องจากส่วนของภาระหนี้ กระบวนการคลังให้การค้ำประกันการกู้เงินในโครงการดังกล่าวของ ธ.ก.ส. และรัฐบาลจะรับภาระต้นทุนดอกเบี้ยจากเงินกู้ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงผลการขาดทุนที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด สำหรับส่วนของสินทรัพย์เสี่ยง เนื่องจากการแยกบัญชีและงบการเงินจากการดำเนินงานปกติของ ธ.ก.ส. ทำให้ผลการดำเนินงานโครงการฯ จะไม่ถูกนับรวมเป็นสินทรัพย์เสี่ยง และส่วนของ

กำไรเบ็ดเสร็จรวม (สำหรับปีสิ้นสุด ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖) ของ ธ.ก.ส. มีจำนวน ๙,๐๘๗.๖๑ ล้านบาท^{๔๗} เพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้าที่มีมูลค่าทั้งสิ้น ๘,๗๗๗.๓๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๕๔

๓. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีโครงการ PSA ได้แก่ โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (๐% ๒ ปี) โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (๐% ๓ ปี) และโครงการพักชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่มีหนี้ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ธอส. มียอดสินเชื่อคงค้างโครงการแยกบัญชี PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๒๑,๐๗๙.๔๒ ล้านบาท ในขณะที่มียอด NPLs จำนวน ๓๗๒.๖๑ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน NPLs เท่ากับร้อยละ ๑.๗๗ (ตารางที่ ๖.๕)

สำหรับประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ธอส. ขอรับการชดเชยต้นทุนเงินโครงการ ค่าธรรมเนียม และการลดเงินนำส่งคลัง จำนวนทั้งสิ้น ๔,๓๐๖.๗๒ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๙๒๘.๙๐ ล้านบาท คงเหลือภาระความเสียหายที่รอการชดเชยอีกจำนวน ๓,๓๗๗.๘๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖.๒๔ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs (ตารางที่ ๖.๕)

๔. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย มีโครงการ PSA เพียงโครงการเดียวคือ โครงการสนับสนุนการประกอบธุรกิจพาณิชย์นาวี โดย ธสน. เป็น SFIs ที่มียอดสินเชื่อคงค้างของโครงการ PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ ต่ำที่สุดเท่ากับ ๔,๒๓๙.๘๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๖ ของยอดสินเชื่อคงค้างโครงการ PSA ทั้งหมด และไม่มี NPLs เนื่องจากมีผู้สนใจเข้าร่วมโครงการประมาณ ๒๐ ราย รวมถึงหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อของโครงการที่ค่อนข้างเข้มงวด (ตารางที่ ๖.๕)

สำหรับประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ธสน. ขอรับการชดเชยค่าบริหารโครงการจำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๕๐.๐๐ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๔๐.๑๘ ล้านบาท คงเหลือความเสียหายที่รอการชดเชยอีกจำนวน ๑,๐๐๙.๘๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑.๘๗ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs (ตารางที่ ๖.๕)

๕. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย มียอดสินเชื่อคงค้างโครงการแยกบัญชี PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๒๙,๕๗๗.๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๔๘ ของยอดสินเชื่อคงค้างโครงการ PSA ทั้งหมด ในขณะที่มียอด NPLs จำนวน ๓,๙๙๔.๐๐ ล้านบาท ทำให้สัดส่วน NPLs เท่ากับร้อยละ ๑๓.๕๐ ทั้งนี้ โครงการ SME POWER^{๔๘} เป็นโครงการที่มียอดสินเชื่อคงค้างและมูลค่าหนี้ NPLs สูงที่สุด ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยปี ๒๕๕๓ และอุทกภัยและวาตภัยปี ๒๕๕๔ รวมถึงผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบทางการเมือง ดังนั้น เพื่อช่วยให้กิจการฟื้นตัวได้เร็วขึ้น จึงได้ผ่อนปรนหลักเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อทำให้ไม่เข้มงวดเท่าที่ควร และนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของ NPLs ในที่สุด (ตารางที่ ๖.๕)

^{๔๗} กำไรเบ็ดเสร็จรวม คือ กำไรสุทธิรวมกับผลกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่น

^{๔๘} โครงการ SME POWER หมายถึง ๑.โครงการ SME POWER เพื่อผู้ประกอบการรายย่อย ปี ๒๕๕๓ ๒.โครงการ SME POWER เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี ๒๕๕๔ ๓.โครงการ SME POWER เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัยและดินโคลนถล่ม ปี ๒๕๕๔ ๔.โครงการ SME POWER เพื่อวันใหม่ ผู้ประกอบการ กทม. ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบทางการเมือง ระยะที่ ๑-๓

สำหรับประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ธพว. ขอรับการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ NPLs และผลกำไร (ขาดทุน) สุทธิของแต่ละโครงการมีจำนวนทั้งสิ้น ๖,๙๙๑.๘๒ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๑,๑๕๙.๗๓ ล้านบาท คงเหลือความเสียหายที่รอการชดเชยอีกจำนวน ๕,๘๓๒.๐๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๗๗ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs (ตารางที่ ๖.๕)

๖. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม มียอดสินเชื่อคงค้างโครงการแยกบัญชี PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๑๖๙,๓๐๓.๑๖ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๒๐ ของยอดสินเชื่อคงค้างโครงการ PSA ทั้งหมด ในขณะที่มียอด NPGs^{๔๙} จำนวน ๖,๙๗๕.๓๖ ล้านบาท ทำให้สัดส่วนหนี้ NPGs ต่อยอดภาระค้ำประกันคงเหลือเท่ากับร้อยละ ๔.๐๔ โดยโครงการ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๑ - ๕^{๕๐} มีมูลค่าหนี้ NPGs สูงที่สุดจำนวน ๖,๔๓๐.๘๖ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม บสย. ได้มีการจำกัดปริมาณหนี้ NPGs เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อภาระงานตามปกติของ บสย. ซึ่งสอดคล้องกับสัดส่วนหนี้ NPGs ต่อยอดภาระค้ำประกันคงเหลือของโครงการมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำอยู่ที่ร้อยละ ๔.๐๔ (ตารางที่ ๖.๕)

สำหรับประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ บสย. ขอรับการชดเชยค่าธรรมเนียมค้ำประกัน ฯ และส่วนสูญเสียจากการค้ำประกัน ฯ จำนวนทั้งสิ้น ๒๐,๙๕๑.๙๙ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๑,๙๕๗.๒๙ ล้านบาท คงเหลือความเสียหายที่รอการชดเชยอีกจำนวน ๑๘,๙๙๔.๗๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๐๙ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs ทั้งนี้ บสย. มีความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๑ - ๕ ที่มีความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน ๑๓,๒๓๑.๘๔ ล้านบาท (จากประมาณการความเสียหายทั้งสิ้น ๑๕,๑๖๕.๙๔ ล้านบาท) (ตารางที่ ๖.๕)

๗. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย มีโครงการ PSA ที่สำคัญ ได้แก่ โครงการสินเชื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพรถสาธารณะในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและवादภัย ปี ๒๕๕๓ โดยมียอดสินเชื่อคงค้างรวมทุกโครงการ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๒,๘๔๑.๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๔ ของยอดสินเชื่อคงค้างโครงการ PSA ทั้งหมด ในขณะที่มียอด NPLs จำนวน ๑,๐๘๙.๔๒ ล้านบาท ทำให้สัดส่วน NPLs เท่ากับร้อยละ ๓๘.๓๕ คิดเป็นสัดส่วนสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ (โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและवादภัย ปี ๒๕๕๓ เป็นโครงการที่มีสัดส่วน NPLs มากที่สุด จำนวน ๕๘๙.๘๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๑.๒๘ ของยอดสินเชื่อคงค้าง) สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการพิจารณาปล่อยสินเชื่อที่ไม่รอบคอบ การประเมินหลักประกันไม่ถูกต้องจนส่งผลให้ยอดสินเชื่อสูงกว่ามูลค่าหลักประกันและการติดตามดูแลหนี้ไม่ดีพอ (ตารางที่ ๖.๕)

^{๔๙} NPGs หมายถึง ภาระค้ำประกันหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ ในขณะที่สัดส่วน NPGs เป็นภาระค้ำประกันหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพต่อยอดภาระค้ำประกันคงเหลือ

^{๕๐} โครงการ Portfolio Guarantee Scheme เป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือ SMEs ในทุกกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ และต้องการสินเชื่อแต่ขาดหลักประกัน ให้มีโอกาสเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ซึ่งสินเชื่อที่ได้รับการค้ำประกันจาก บสย. ตามโครงการ Portfolio Guarantee Scheme นั้น สถาบันการเงินต่าง ๆ สามารถถือเสมือนว่าได้รับการค้ำประกันโดยทางอ้อมจากรัฐบาล

สำหรับประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๑๑.๑๕ ล้านบาท โดยรัฐบาลได้ชดเชยไปแล้ว ๑๘๑.๐๗ ล้านบาท คงเหลือความเสียหายที่รอการชดเชยอีกจำนวน ๑,๑๓๐.๐๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒.๐๙ ของประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือทั้งหมดของ SFIs (ตารางที่ ๖.๕)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐที่มีการแยกบัญชี PSA มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสินเชื่อทั้งหมดทั้งระบบสถาบันการเงิน เช่นเดียวกับสัดส่วน NPLs ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับการดำเนินธุรกรรมของสถาบันการเงินในภาพรวม ยกเว้น ธอท. ที่มีสัดส่วน NPLs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ค่อนข้างสูง โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ ธอท. มีสัดส่วน NPLs ร้อยละ ๓๘.๗๐ เป็นสัดส่วน NPLs ที่เกิดจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ถึงร้อยละ ๓๘.๓๕ ขณะที่ธนาคารออมสิน และ ธสน. ไม่มี NPLs ที่เกิดจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ยังไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินธุรกรรมตามปกติ รวมถึงสภาพคล่องโดยรวมของ SFIs (ตารางที่ ๖.๖)

ตารางที่ ๖.๕ โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account) จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ^{๑/}

หน่วย : ล้านบาท

โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (PSA)	ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖			ประมาณการความเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่ม - สิ้นสุดโครงการ ^{๒/}	เงินชดเชยที่ได้รับแล้วจากรัฐบาล	ประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือ
	สินเชื่อกค้าง	NPLs	NPLs ratio			
ธนาคารออมสิน						
๑. โครงการ Soft Loan ให้การช่วยเหลือทางการเงินผู้ประกอบการใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้	๑๙,๔๔๒.๕๒	๐.๐๐	๐.๐๐	๓,๐๔๖.๙๘	๑,๘๖๕.๔๘	๑,๑๘๑.๕๐
๒. โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำร่วมกับธนาคารพาณิชย์ในสัดส่วน ๕๐:๕๐ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท	๑๖,๘๘๐.๔๘	๐.๐๐	๐.๐๐	๒,๕๓๒.๐๐	๒๘๒.๕๖	๒,๒๔๙.๔๔
๓. โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท	๓,๑๗๓.๘๖	๐.๐๐	๐.๐๐	๖๖๘.๗๓	๒๘.๘๘	๖๓๙.๘๕
๔. โครงการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบป้องกันอุทกภัยโดยธนาคารออมสิน วงเงิน ๒,๔๒๘.๓๙ ล้านบาท	๑,๕๙๘.๑๗	๐.๐๐	๐.๐๐	๔,๔๓๑.๐๐	๐.๐๐	๔,๔๓๑.๐๐
๕. โครงการให้สินเชื่อเพื่อก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัยในนิคมอุตสาหกรรมที่การนิคมฯ ดำเนินการเอง	๑๔๑.๕๐	๐.๐๐	๐.๐๐	๑,๔๔๓.๐๕	๐.๐๐	๑,๔๔๓.๐๕
รวม	๔๑,๒๓๖.๕๓	๐.๐๐	๐.๐๐	๑๒,๑๒๑.๗๖	๒,๑๗๖.๙๒	๙,๙๔๔.๘๔
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)						
๑. โครงการอุทกภัย ปี ๒๕๕๓ และ ปี ๒๕๕๔	๕๐,๕๕๙.๗๖	๑๓๐.๓๗	๐.๒๖	๔,๘๐๕.๓๙	๑,๔๕๘.๓๐	๓,๓๔๗.๐๙
๒. โครงการพักชำระหนี้ ปี ๒๕๕๔ และ ปี ๒๕๕๕	๒๒๕,๔๐๓.๘๗	๒๙๘.๘๗	๐.๑๓	๗,๑๘๖.๕๔	๓,๗๕๐.๖๙	๓,๔๓๕.๘๕
๓. โครงการจำนำผลิตผลทางการเกษตร ^{๓/}	๖๐๙,๒๗๙.๗๙	๒๒,๑๘๖.๓๐	๓.๖๔	๒๘,๑๑๕.๗๐	๒๒,๖๗๗.๐๗	๕,๔๓๘.๖๓
๔. โครงการประกันรายได้เกษตรกร ^{๔/}	๓๕,๕๘๙.๙๑	๐.๐๐	๐.๐๐	๓,๑๐๘.๓๖	๑,๕๒๔.๕๐	๑,๕๘๓.๘๖
๕. โครงการอื่น ๆ ^{๕/}	๒,๗๙๗.๗๒	๘๐๕.๗๓	๒๘.๘๐	๑,๒๗๓.๔๗	๑,๒๓๗.๘๒	๓๕.๖๕
รวม	๙๒๓,๖๓๑.๐๕	๒๓,๕๒๑.๒๗	๒.๕๔	๔๔,๘๘๙.๔๖	๓๐,๖๔๘.๓๘	๑๓,๘๔๑.๐๘
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)						
๑. โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (๐% ๒ปี)	๑๑,๖๔๖.๑๔	๓๒๐.๙๖	๒.๗๖	๑,๙๐๖.๒๕	๗๘๖.๓๖	๑,๑๑๙.๘๙
๒. โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (๐% ๓ปี)	๙,๔๒๙.๕๑	๔๗.๘๘	๐.๕๑	๒,๔๐๐.๐๐	๑๔๒.๑๘	๒,๒๕๗.๘๒
๓. โครงการพักชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่มีหนี้ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท	๓.๗๗	๓.๗๗	๑๐๐.๐๐	๐.๔๗	๐.๓๖	๐.๑๑
รวม	๒๑,๐๗๙.๔๒	๓๗๒.๖๑	๑.๗๗	๔,๓๐๖.๗๒	๙๒๘.๙๐	๓,๓๗๗.๘๒
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)						
๑. โครงการสนับสนุนการประกอบธุรกิจพาณิชย์นาวี	๔,๒๓๙.๘๖	๐.๐๐	๐.๐๐	๑,๐๕๐.๐๐	๔๐.๑๘	๑,๐๐๙.๘๒
รวม	๔,๒๓๙.๘๖	๐.๐๐	๐.๐๐	๑,๐๕๐.๐๐	๔๐.๑๘	๑,๐๐๙.๘๒
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)						
๑. โครงการ SME POWER ^{๖/}	๑๒,๒๒๐.๐๐	๒,๘๔๘.๐๐	๒๓.๓๑	๓,๖๗๓.๑๘	๗๖๑.๑๒	๒,๙๑๒.๐๖
๒. โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย ^{๗/}	๒,๘๗๐.๐๐	๓๒๔.๐๐	๑๑.๒๙	๕๒๐.๒๒	๑๘๗.๙๗	๓๓๒.๒๕
๓. โครงการพักหนี้เกษตรกร ^{๘/}	๕๘๖.๐๐	๕.๐๐	๐.๘๕	๑๓๔.๓๒	๖.๘๓	๑๒๗.๑๙
๔. โครงการฟื้นฟู SMEs หลังภัยพิบัติ ปี ๒๕๕๔	๑๕๔๙.๐๐	๔๐.๐๐	๒.๕๘	๑๙๘.๑๙	๒๙.๔๗	๑๖๘.๗๒
๕. โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาผลิภาพการผลิต	๙,๔๘๗.๐๐	๑๓๑.๐๐	๑.๓๘	๑,๖๓๑.๕๘	๐.๐๐	๑,๖๓๑.๕๘
๖. โครงการอื่น ๆ ^{๙/}	๒,๘๖๕.๐๐	๖๔๖.๐๐	๒๒.๕๕	๘๓๔.๓๓	๑๗๔.๓๔	๖๕๙.๙๙
รวม	๒๙,๕๗๗.๐๐	๓,๙๙๔.๐๐	๑๓.๕๐	๖,๙๙๑.๘๒	๑,๐๕๙.๗๓	๕,๘๓๒.๐๙
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)						
๑. โครงการ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๑ - ๕	๑๒๙,๘๒๐.๙๖	๖,๔๓๐.๘๖	๔.๘๓	๑๕,๑๖๕.๙๔	๑,๙๓๔.๑๐	๑๓,๒๓๑.๘๔
๒. โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย (สตง.) (F๑๑)	๒๖,๗๗๕.๒๙	๓๕๒.๑๙	๑.๓๑	๔,๕๐๒.๙๒	๐.๐๐	๔,๕๐๒.๙๒

โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (PSA)	ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖			ประมาณการความเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่ม - สิ้นสุดโครงการ ^{๒/}	เงินชดเชยที่ได้รับแล้วจากรัฐบาล	ประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือ
	สินเชื่อกค้าง	NPLs	NPLs ratio			
๓. โครงการอื่น ๆ ^{๑๐/}	๑๒,๗๐๖.๙๑	๑๙๒.๓๒	๑.๕๑	๑,๒๘๓.๑๓	๒๓.๑๙	๑,๒๕๙.๙๔
รวม	๑๖๙,๓๐๓.๑๖	๖,๙๗๕.๓๖	๔.๐๔	๒๐,๙๕๑.๙๙	๑,๙๕๗.๒๙	๑๘,๙๙๔.๗๐
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)						
๑. โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี ๒๕๕๓	๘๒๗.๔๘	๕๘๙.๘๗	๗๑.๒๘	๒๔๐.๐๐	๐.๐๐	๒๔๐.๐๐
๒. โครงการสินเชื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพพหุสาธณะในพื้นที่ ๕ จังหวัด ชายแดนภาคใต้	๑,๓๘๑.๑๖	๒๓๔.๓๖	๑๖.๙๗	๕๑๕.๐๐	๑๖๗.๔๖	๓๔๗.๕๔
๓. โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท	๕๗.๘๒	๐.๓๙	๐.๖๗	๖.๑๕	๑.๓๓	๔.๘๒
๕. โครงการอื่น ๆ ^{๑๑/}	๕๗๔.๕๔	๒๖๔.๘๑	๔๖.๐๙	๕๕๐.๐๐	๑๒.๒๘	๕๓๗.๗๒
รวม	๒,๘๔๑.๐๐	๑,๐๘๙.๔๒	๓๘.๓๕	๑,๓๑๑.๑๕	๑๘๑.๐๗	๑,๑๓๐.๐๘
รวมทุกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๑,๑๙๔,๙๐๘.๐๒	๓๕,๘๕๒.๖๖	๓.๐๑	๙๑,๒๒๒.๙๐	๓๗,๐๙๒.๔๗	๕๔,๑๓๐.๔๓

- หมายเหตุ ๑/ สถาบันการเงินเฉพาะกิจประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. ธสน. ธพว. บสย. ธอท. ยกเว้น บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เนื่องจากไม่มีการดำเนินโครงการธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ
- ในกรณีของ บสย. NPGs เป็นภาระค้ำประกันหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ ในขณะที่สัดส่วน NPGs เป็นภาระค้ำประกันหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพต่อยอดภาระค้ำประกันคงเหลือ ที่มา สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ข้อมูล ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖
- ๒/ การประมาณการความเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่ม-สิ้นสุดโครงการ มีรูปแบบการชดเชยตามข้อตกลงซึ่งแตกต่างกันตาม SFIs แต่ละแห่ง
- ทั้งนี้ ธ.ก.ส. เป็นการประมาณการความเสียหายตั้งแต่เริ่ม - ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖
- ๓/ โครงการจำนำผลิตผลทางการเกษตร ประกอบด้วย ๑.โครงการจำนำข้าวนาปี ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ๒.โครงการจำนำมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ และปี ๒๕๕๕/๒๕๕๖ ๓. โครงการจำนำยางพารา ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕
- ๔.โครงการจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี ๒๕๕๕ ๕.โครงการรับจำนำข้าวนาปี ปี ๒๕๕๕/๒๕๕๖ รอบที่ ๑ และ ๒
- ๔/ โครงการประกันรายได้เกษตรกร ประกอบด้วยโครงการประกันรายได้เกษตรกร ปี๕๒/๕๓ และปี๕๓/๕๔ รอบที่ ๒
- ๕/ โครงการอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑.โครงการเปลี่ยนกระโถดสีน้ำตาลและเปลี่ยนแปง ปี ๒๕๕๒ ๒.โครงการสินเชื่อจัดซื้อรถตัดอ้อย ๓.โครงการรับฝาก/ระบายข้าวในยุ้ง ปี ๒๕๕๒/๒๕๕๓ และ ๒๕๕๓/๒๕๕๔
- ๔.โครงการชะลอชุดหัวมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๔/๒๕๕๕ ๕.โครงการแทรกแซงราคาตลาดรับซื้อข้าวเปลือก ปี ๒๕๕๒/๕๓ ๖.โครงการช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาเกลือ จ.เพชรบุรี ปี ๒๕๕๓ และ ปี ๒๕๕๕
- ๗.โครงการเยียวยาผู้ปลูกข้าวนาปี ปี๕๔/๕๕ ๘. โครงการปล่อยลดต้นทุนการผลิต
- ๖/ โครงการ SME POWER หมายถึง ๑.โครงการ SME POWER เพื่อผู้ประสบอุทกภัย ปี ๒๕๕๓ ๒.โครงการ SME POWER เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี ๒๕๕๔ ๓.โครงการ SME POWER เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัยและดินโคลนถล่ม ปี ๒๕๕๔ ๔.โครงการ SME POWER เพื่อวันใหม่ ผู้ประกอบการ กทม. ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบทางการเมือง ระยะที่ ๑-๓
- ๗/ โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทยหมายถึง ๑. โครงการช่วยเหลือฯ ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทยและโลจิสติกส์ไทย-เพิ่มเติม ๒.โครงการช่วยเหลือฯ แก่ผู้ประกอบการแฟรนไชส์และธุรกิจขายตรง ภายใต้โครงการช่วยเหลือฯ แก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย-เพิ่มเติม
- ๘/ โครงการพักชำระหนี้ หมายถึง โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บ. สำหรับลูกหนี้ NPLs และ ลูกหนี้ที่มีสถานะปรกติ
- ๙/ โครงการอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑.โครงการสินเชื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับ SME ที่ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการแข็งค่าของเงินบาท ๒.โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ๓.โครงการสินเชื่อ Packing Credit สำหรับ SME ที่ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการแข็งค่าของเงินบาท ๔.โครงการสินเชื่อแท็กซี่เข้มแข็ง ภายใต้โครงการประชานิยม ๕. โครงการสินเชื่อผู้อาชีพไทยเข้มแข็ง ภายใต้โครงการประชานิยม
- ๑๐/ โครงการอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑.โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย ธุรกิจแฟรนไชส์ และธุรกิจขายตรง ๒.มาตรการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย
- วาตภัย และดินโคลนถล่มปี ๒๕๕๔ (ธพว.) ๓.โครงการ Portfolio Guarantee Scheme สำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ (PGS New/Start-up SMEs) ๔. โครงการ Portfolio Guarantee Scheme เพื่อพัฒนาผลผลิตทางการผลิต
- ๑๑/ โครงการอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑.โครงการสินเชื่อรากหญ้า IBANK ๒.โครงการสินเชื่อหาบเร่ แผงลอย และอาชีพอิสระ ๓.โครงการสินเชื่อเพื่อโครงการพัฒนาอาชีพของรัฐ ๔.โครงการรีไฟแนนซ์หนี้นอกระบบ
- ๕.โครงการวิสาหกิจชุมชน ๖.โครงการสินเชื่อเครื่องแต่งกายมุสลิม ๗.โครงการสินเชื่อฮาลาลรายย่อย ๘. โครงการสินเชื่อแรงงานไทยในมาเลเซีย

ตารางที่ ๖.๖ เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจสำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA
ธนาคารออมสิน	๑.๔๘	๐.๐๐
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๕.๙๒	๒.๕๔
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๖.๗๑	๑.๗๗
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๓๕.๐๓	๑๓.๕๐
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๔.๖๖	๐.๐๐
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๓๘.๗๐	๓๘.๓๕
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม*	๓.๘๖	๔.๐๔

หมายเหตุ * ในกรณีของ บสย. NPGs เป็นการคำนวณหนี้ที่จัดชั้นด้วยคุณภาพ ในขณะที่สัดส่วน NPGs เป็นการคำนวณหนี้ที่จัดชั้นด้วยคุณภาพต่อยอดการคำนวณคงเหลือที่มา สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำหรับสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นอกจากนี้ หากพิจารณาหนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน พบว่า มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจาก ๒๕๑.๓๒ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็น ๖๒๐.๐๓ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๖ นอกจากนี้ สัดส่วนหนี้ SFIs ต่อหนี้สาธารณะรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมา โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๖.๒๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๘.๖๙ และ ๑๑.๔๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ตามลำดับ และเช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้ SFIs ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒.๘๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๕.๑๙ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหนี้คงค้างของ SFIs ถือเป็นการเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ดังนั้น SFIs ควรเพิ่มความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อและมีการติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (ตารางที่ ๖.๗)

ตารางที่ ๖.๗ หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ)*
ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖

ปีงบประมาณ	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน (พันล้านบาท)	๒๐๖.๑๗	๑๗๕.๒๙	๑๕๕.๔๐	๓๕๑.๐๓	๕๔๐.๗๘
หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (พันล้านบาท)	๔๕.๑๕	๔๘.๑๗	๖๕.๔๐	๗๘.๑๙	๗๙.๒๕
หนี้คงค้างรวมของ SFIs (พันล้านบาท)	๒๕๑.๓๒	๒๒๓.๔๗	๒๒๐.๘๐	๔๒๙.๒๒	๖๒๐.๐๓
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	๘,๗๘๖	๑๐,๐๐๑	๑๐,๖๗๗	๑๑,๒๔๔	๑๑,๙๓๘
หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	๔,๐๐๒	๔,๒๓๑	๔,๔๘๘	๔,๙๓๗	๕,๔๓๑
หนี้คงค้างรวมของ SFIs ต่อ หนี้สาธารณะคงค้างรวม (ร้อยละ)	๖.๒๘	๕.๒๘	๔.๙๖	๘.๖๙	๑๑.๔๒
หนี้คงค้างรวมของ SFIs ต่อ GDP (ร้อยละ)	๒.๘๖	๒.๒๓	๒.๐๗	๓.๘๒	๕.๑๙
หนี้สาธารณะคงค้างรวม ต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๕.๕๕	๔๒.๓๐	๔๑.๖๖	๔๓.๙๑	๔๕.๔๙

หมายเหตุ ข้อมูลหนี้คงค้างของ SFIs ในที่นี้ หมายถึง ข้อมูลของ ธ.ก.ส. ธสน. ธอส. ออมสิน ธพว. บตท. ยกเว้น ธอท. และ บสย. ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่ง GDP (adjust) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

กรอบความรู้ที่ ๖ ภาระทางการคลังจากโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรและการประกันรายได้เกษตรกร

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวผ่านโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรและประกันรายได้เกษตรกรนั้น^{๕๑} นำมาซึ่งภาระทางการคลังของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการและการชดเชยความเสียหายให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็น SFIs หลักที่ใช้เป็นกลไกในการดำเนินโครงการ ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ ธ.ก.ส. ในแต่ละปี

งบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการยกระดับราคาสินค้าเกษตร^{๕๒} 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 สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ พบว่าเงินที่ใช้ในโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรมีจำนวนทั้งสิ้น ๙๗๑,๒๕๕.๐๐ ล้านบาท

ในขณะที่รายได้ของโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๐๐,๙๔๑.๙๗ ล้านบาท แบ่งเป็นรายได้จากการระบายผลิตผลทางการเกษตร เงินอุดหนุนจากงบประมาณ และเงินที่เกษตรกรไถ่ถอนชำระหนี้การรับจำนำให้ ธ.ก.ส. ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ จำนวน ๒๗๔,๐๐๗.๒๔๒๓,๑๘๑.๔๕ และ ๓,๗๕๓.๒๘ ล้านบาท ตามลำดับ

ผลจากการดำเนินโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล โดยภาระทางการคลังดังกล่าว จะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับรายได้จากการระบายสินค้า เงินอุดหนุนจากงบประมาณ และเงินที่เกษตรกรไถ่ถอนชำระหนี้การรับจำนำฯ หักด้วยเงินที่ใช้ในโครงการฯ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ หากรัฐบาลไม่มีการระบายสินค้าจากโครงการฯ เลย จะส่งผลให้เกิดภาระทางการคลัง จำนวนทั้งสิ้น ๖,๙๗๔,๗๕๘.๓๕ ล้านบาท ซึ่งการระบายสินค้าคงเหลือล่าช้า จะส่งผลให้เกิดการเสื่อมสภาพของสินค้าและทำให้มูลค่าสินค้าลดลง ซึ่งจะกระทบต่อภาระการคลังของรัฐบาลเพิ่มขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาล และลดแรงกดดันต่อสภาพคล่องของ 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. ในอัตรา FDR+๑ อีกด้วย

^{๕๑} โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรในที่นี้หมายถึง

๑. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปี๕๐/๕๑ ปี๕๔/๕๕ และจำนำข้าวเปลือก ปี๕๕/๕๖ ครั้งที่ ๑-๒
๒. โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปรัง ปี ๕๑-๕๒ และ ปี๕๕
๓. โครงการมันสำปะหลัง ปี๕๑/๕๒ และปี๕๔/๕๕ - ปี๕๕/๕๖
๔. โครงการยางพารา ปี๕๑/๕๒ และปี๕๔/๕๕ - ปี๕๕/๕๖

ในขณะที่โครงการประกันรายได้เกษตรกรในที่นี้หมายถึง โครงการประกันรายได้เกษตรกร ปี๕๒/๕๓ - ปี๕๓/๕๔

^{๕๒} งบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการยกระดับสินค้าเกษตร ของ ธ.ก.ส. ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ในที่นี้ประกอบด้วย

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

ทั้งนี้ ผลจากการนำเงินที่ได้จากการระบายผลิตผลทางการเกษตรมาใช้ในส่วนสภาพคล่อง ธ.ก.ส. นอกจากจะทำให้แรงกดดันต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. มีแนวโน้มลดลงแล้ว เงินที่เหลือจากการระบายข้าว (หลังชำระคืนให้แก่ ธ.ก.ส. แล้ว) นำไปชำระคืนเงินกู้ ยังส่งผลให้หนี้สาธารณะมีแนวโน้มลดลงอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป แหล่งเงินทุนที่ใช้สำหรับโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรและประกันรายได้เกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินทุนของ ธ.ก.ส. เอง หรือเงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐอื่น ๆ ล้วนก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาลทั้งสิ้น โดยภาระทางการคลังซึ่งเกิดจากการกู้เงินเป็นภาระทางตรงที่ถูกรับรวมเป็นหนี้สาธารณะแล้ว ในขณะที่ภาระผูกพันของรัฐบาลเกิดจากการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการฯ ให้แก่ ธ.ก.ส. รวมถึงผลจากการขาดสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะการเงิน และรัฐบาลอาจต้องรับภาระในการเพิ่มเงินอุดหนุนหรือเพิ่มทุนแก่ ธ.ก.ส. ในที่สุด

๖.๓ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง SFIs แต่ละแห่งได้กำหนดว่ารัฐบาลสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนแก่ธนาคารได้เมื่อรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายหรือประสบกับการขาดทุนจากการดำเนินงาน เนื่องจาก SFIs จัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่ไม่แสวงหากำไรสูงสุด โดยนโยบายต่าง ๆ ถูกออกแบบมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคง รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนให้ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่ายทุก ๆ ปี

ตารางที่ ๖.๘ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๓*	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร**	๒,๐๐๐	-	-	๗๕๐	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓,๐๐๐	-	-	-	-
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๒,๕๐๐	-	๖๐๐	๕๕๕	๒,๐๐๐
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๕,๐๐๐	-	-	-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๒,๙๑๒	-	-	๔๕๐	๒,๕๐๐
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	๒,๐๐๐	-	-	-	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	-	-	-	-	๑๓๐
รวม	๑๗,๔๑๒	-	๖๐๐	๑,๗๕๕	๔,๖๓๐

หมายเหตุ * ปี ๒๕๕๓ จัดสรรผ่านงบไทยเข้มแข็ง

** เงินเพิ่มทุนรวมเงินปันผลที่กระทรวงการคลังคืนให้แก่ ธ.ก.ส. ในฐานะผู้ถือหุ้นด้วย

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

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 ๒ แห่ง คือ ธพว. และ ธอท. ในขณะที่การเพิ่มทุนของ บตท. เป็นการเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงาน (ตารางที่ ๖.๘)

ตารางที่ ๖.๙ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
ธ.ก.ส.	๕,๕๘๐.๐	๕๗,๒๗๐.๙	๔๖,๓๙๓.๒	๖๑,๓๓๒.๑	๘๒,๘๖๑.๙
ธส.	๓๕.๙	-	๖๒.๓	๑๓.๓	๕๑.๓
ธพว.	๗.๗	๔๑.๙	๓๘.๒	๒๔๑.๙	๓๐๔.๐
บสย.	-	๕๒๕.๐	๙๕๔.๔	๔๖๐.๖	๙๒๗.๐
ออมสิน	-	๓๘๓.๒	๙๔๘.๗	๑,๐๔๓.๐	๑,๐๓๙.๔
ธอส.	-	-	๓๑๙.๑	-	-
ธอท.	-	-	๑๑๕.๘	๑๐๗.๙	๒๑๒.๐
รวม	๕,๖๒๔.๖	๕๘,๒๒๑.๐	๕๘,๘๓๑.๖	๖๓,๑๙๘.๘๐	๘๕,๓๙๕.๖๐
งบประมาณประจำปี	๑,๗๐๐,๐๐๐.๐	๒,๑๖๙,๙๖๗.๕*	๒,๓๘๐,๐๐๐.๐	๒,๔๐๐,๐๐๐.๐	๒,๕๒๕,๐๐๐.๐
สัดส่วนต่องบประมาณประจำปี	๐.๓	๒.๗	๒.๐	๒.๖	๓.๔

หมายเหตุ * รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๙๙,๙๖๘ ล้านบาท ที่มา งบประมาณโดยสังเขป

นอกจากนี้ ในแต่ละปีรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs เป็นประจำทุกปี เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยสัดส่วนเงินอุดหนุน SFIs ต่อวงเงินประมาณโดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๐.๓ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๒.๖ และ ๓.๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ ตามลำดับ ทั้งนี้ SFIs ที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมากที่สุดคือ ธ.ก.ส. ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน ๘๒,๘๖๑.๙ ล้านบาท (ตารางที่ ๖.๙)

ตารางที่ ๖.๑๐ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

รายการ ปี	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
เงินเพิ่มทุน	๑๗,๔๑๒.๐	-	๖๐๐.๐	๑,๗๕๕.๐	๔,๖๓๐.๐
เงินอุดหนุน	๕,๖๒๔.๐	๕๘,๒๒๑.๐	๔๘,๘๓๑.๖	๖๓,๑๙๘.๘๐	๘๕,๓๙๕.๖๐
รวม	๒๓,๐๓๖.๐	๕๘,๒๒๑.๐	๔๙,๔๓๑.๖	๖๔,๙๕๓.๘๐	๙๐,๐๒๕.๖๐
เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๔๘.๔๙	๑๕๒.๗๔	-๑๕.๑๐	๓๑.๔๐	๓๘.๖๐

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป และสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เมื่อพิจารณาภาระการเพิ่มทุนและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายของ SFIs ที่เกิดจากนโยบายรัฐ พบว่า รัฐบาลได้ทำการเพิ่มทุนและอุดหนุน SFIs อย่างต่อเนื่อง และภาระดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ รัฐบาลรับภาระการเพิ่มทุนและการอุดหนุน SFIs จำนวน ๒๓,๐๓๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๖๔,๙๕๓.๘๐ และ ๙๐,๐๒๕.๖๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลมีภาระเงินอุดหนุนให้แก่ SFIs เพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึงร้อยละ ๑๕๒.๗๔ สาเหตุเกิดจากการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ ธกส. ที่มีมูลค่าสูงถึง ๕๗,๒๒๑.๘๐ ล้านบาท ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับการขยายขอบเขตการดำเนินกิจกรรมของ SFIs พร้อม ๆ กับสะท้อนให้เห็นถึงภาระทางการคลังของรัฐบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (ตารางที่ ๖.๑๐)

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

๖.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๖.๑๑ 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 ๙๐,๐๒๕.๖๐ ล้านบาทตามลำดับ	- ประมาณการความเสียหายคงเหลือจากการดำเนินโครงการ PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล จำนวน ๕๔,๑๓๐.๔๓ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖) - หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน จำนวน ๖๒๐,๐๓๐.๗๐ ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖)
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏ เป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

๑) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นหนี้และการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง

๒) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ เช่น การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel III และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๙ เป็นต้น

๓) มีแนวทางในการใช้สินทรัพย์จากการเพิ่มทุนอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว

๔) แนวทางในการลดความเสี่ยงเฉพาะโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร ดังนี้

๔.๑) กำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน

๔.๒) บริหารจัดการผลผลิตทางการเกษตรที่หลุดจำนำอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วเพื่อจำกัดความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นกับรัฐบาล

๔.๓) กำหนดราคาในการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรไม่ควรตั้งราคาให้สูงกว่าราคาตลาด และควรปล่อยให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

๕) สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งควรดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้มีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกลุ่มลูกค้าของตนเอง

๖) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งสถานะทางการคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน รวมทั้งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดทำแผนการชำระหนี้ เพื่อเป็นการลดต้นทุนการกู้เงินที่จะเป็นภาระต่อประมาณของประเทศโดยรวม และเป็นเครื่องมือในการจำกัดความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

๗) ควรเร่งรัดการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ..... เพื่อให้มีแหล่งเงินสำหรับการระดมทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในระยะข้างหน้า

๘) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งความรู้ในการประกอบอาชีพ และการให้ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรการเงินอื่น ๆ ในชุมชน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์การเกษตร เครดิตยูเนียน กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถบริหารจัดการผลผลิต บริหารต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตการผลิต ใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเหมาะสม และลดการก่อหนี้ในระบบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและผู้ประกอบการให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในระยะยาว ช่วยยกระดับรายได้ และลดภาระงบประมาณในการดำเนินนโยบายรัฐบาลที่เป็นการอุดหนุนระยะสั้นและก่อให้เกิดการพัฒนาผลผลิตการผลิในระยะยาว

บทที่ ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป) และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๗.๒๗ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๗.๒๘ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล โดยรายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองนั้นมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งจากโครงสร้างรายได้ดังกล่าว อาจนำมาซึ่งภาระทางการคลังในระยะยาวของรัฐบาลในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้ อปท. ในสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด

๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.

ตารางที่ ๗.๑ รายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ ตามเอกสารงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
๑.รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้			
▪จำนวน	๓๐๘,๘๘๗.๐๐	๓๓๖,๑๗๐.๐๐	๓๖๙,๑๒๕.๐๐
▪สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๕๘.๒๘	๕๘.๗๐	๕๙.๔๘
▪เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๒๐.๐๒	๘.๘๓	๙.๘๐
๒.รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล			
▪จำนวน	๒๒๑,๐๙๑.๘๐	๒๓๖,๕๐๐.๐๐	๒๕๑,๕๐๐.๐๐
▪สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๔๑.๗๒	๔๑.๓๐	๔๐.๕๒
▪เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๒๒.๘๙	๖.๙๗	๖.๓๔
▪รายได้รวม	๕๒๙,๙๗๘.๘๐	๕๗๒,๖๗๐.๐๐	๖๒๐,๖๒๕.๐๐
▪เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๒๑.๒๐	๘.๐๖	๘.๓๗
▪รายได้สุทธิรัฐบาล	๑,๙๘๐,๐๐๐	๒,๑๐๐,๐๐๐	๒,๒๗๕,๐๐๐
▪สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล	๒๖.๗๗	๒๗.๒๗	๒๗.๒๘

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

จากตารางที่ ๗.๑ พบว่า รายได้ของ อปท. แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและ รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ รวมถึงรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ อปท. มีรายได้รวม ๕๗๒,๖๗๐.๐๐ ล้านบาท (คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๘.๐๖) แบ่งออกเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ ๓๓๖,๑๗๐.๐๐ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๘.๗๐ ของ รายได้ทั้งหมด และขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๘๓ จากปีก่อน) ขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่ากับ ๒๓๖,๕๐๐.๐๐ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๑.๓๐ ของรายได้ทั้งหมด และขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๖.๘๗ จากปีก่อน)

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๗ อปท. มีรายได้รวม ๖๒๐,๖๒๕.๐๐ ล้านบาท (คิดเป็นอัตราการขยายตัว ร้อยละ ๘.๓๗) แบ่งออกเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ ๓๖๙,๑๒๕.๐๐ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๙.๔๘ ของรายได้ทั้งหมด) ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่ากับ ๒๕๑,๕๐๐.๐๐ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๐.๕๒ ของรายได้ทั้งหมด)

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างรายได้ของ อปท. ส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลใน รูปแบบรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และจัดสรรให้ แบ่งให้ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุน ในขณะที่ รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑๐ สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาลใน อนาคต ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง การขยายฐานภาษี และพิจารณาจัดเก็บ ภาษีประเภทใหม่ ๆ จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อปท. สามารถพึ่งพา ตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

๗.๒ ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท.

ตารางที่ ๗.๒ ประมาณการฐานะการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. รายได้ของ อปท.	๔๓๕,๑๘๐.๐๐ ^{๑/}	๕๐๔,๒๕๓.๐๐ ^{๒/}	๕๗๒,๖๗๐.๐๐ ^{๓/}
(การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%))	๑๘.๘๙	๑๕.๘๗	๑๓.๕๗
๒. รายจ่ายของ อปท.	๓๘๘,๓๘๘.๖๙	๔๖๐,๖๖๙.๑๙	๕๓๗,๓๑๖.๔๖
(การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเทียบกับปีก่อน (%))	๒๐.๗๐	๑๘.๖๑	๑๖.๖๔
๓. ดุลการคลังของ อปท. ^{๔/}	๔๖,๗๙๑.๓๑	๔๓,๕๘๓.๘๑	๓๕,๓๕๓.๕๔
(การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเทียบกับปีก่อน (%))	๕.๗๑	-๖.๘๕	-๑๘.๘๘

หมายเหตุ ^{๑/} รายได้รวมของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นข้อมูลตัวเลขจริง

^{๒/} รายได้รวมของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เป็นข้อมูลตัวเลขคาดการณ์ เนื่องจากข้อมูลรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองเป็นตัวเลขวาดการณ ในขณะที่ยังไม่ได้จากภาวที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ เป็นการคำนวณจากฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล และรายได้จากเงินอุดหนุนเป็นข้อมูลจริง

^{๓/} รายได้รวมของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นข้อมูลตัวเลขเป้าหมาย

ที่มา สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖

^{๔/} Net Claim แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร ซึ่งใช้เป็นตัวประมาณการดุลการคลังของ อปท.

ขณะที่ รายจ่ายของ อปท. โดยรวมจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างรายได้กับดุลการคลัง อปท. ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูล Net Claim ณ กันยายน ๒๕๕๖

จากตารางที่ ๗.๒ พบว่า อปท. มีการเกินดุลการคลังอย่างต่อเนื่อง โดยปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ อปท. มีการเกินดุลการคลังจำนวน ๔๓,๕๘๔ และ ๓๕,๓๕๔ ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลจากการที่มีการตั้งเป้าหมายที่กำหนดให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นมากอย่างต่อเนื่องเช่นกันจาก ๔๓๕,๑๘๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๕๐๔,๒๕๓ และ ๕๗๒,๖๗๐ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ในขณะที่ อปท. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปีและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาว จาก ๓๘๘,๓๘๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๔๖๐,๖๖๘ และ ๕๓๗,๓๑๖ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มรายจ่ายรวมของ อปท. ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลให้แก่ อปท. และนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาล นอกจากนั้น อาจเป็นผลจากรายจ่ายนอกงบประมาณของ อปท. ที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับ อปท. ยังไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้ของ อปท. โดยรวมได้ ทำให้รัฐบาลอาจมีความเสี่ยงที่ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อการขาดดุลการคลังของรัฐบาลโดยรวม และมีความเสี่ยงที่รัฐบาลจะก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเกินดุลทางการคลังของ อปท. จะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของ อปท. แต่รายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลยังขาดดุลการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นทุกปี หากรัฐบาลบริหารการคลังภาครัฐโดยไม่ทราบถึงรายละเอียดของรายจ่ายของ อปท. ที่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน สถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในที่สุด

๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.

สำหรับแนวคิดที่จะให้ท้องถิ่นมีการก่อหนี้ เพื่อนำมาดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้เงินหลายครั้ง โดยปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา ว่าต้องเป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ และเป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี และยอดหนี้ที่ต้องชำระรวมต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขั้นตอนสุดท้าย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในการจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลการก่อหนี้ แม้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำระบบการบันทึกบัญชีการเงิน หรือระบบ e-laas ซึ่งสามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการคลัง รวมถึงข้อมูลเงินกู้ของอปท. โดยระบบจะเสร็จสมบูรณ์และสามารถรายงานข้อมูลดังกล่าวได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘

ตารางที่ ๗.๓ ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้าง		
	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ			
• เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๖,๖๒๒ ๑๐๔.๗๐	๙,๒๘๘ ๔๐.๒๖	๑๒,๘๕๔ ๓๘.๓๙
๒. ธนาคารพาณิชย์			
• เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๐,๖๔๘ ๓๘.๔๕	๑๒,๐๖๙ ๑๓.๓๕	๑๑,๖๘๑ -๓.๒๑
๓. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.)			
• เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๘,๔๗๘ ๔.๗๘	๙,๔๗๘ ๑๑.๘๐	๙,๔๗๘ ^{๑/} ๐.๐๐
๔. เงินสะสมขององค์การปกครองส่วนจังหวัด (กสอ.)			
• เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑,๕๕๓ ๓.๘๘	๑,๕๓๓ -๑.๒๙	๑,๕๓๓ ^{๒/} ๐.๐๐
๕. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)			
• เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๕๐๗ -๔.๕๒	๔๕๒ -๑๐.๘๕	๔๐๓ -๑๐.๘๔
รวม			
• เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๒๗,๘๐๘ ๓๒.๑๕	๓๒,๘๒๐ ๑๘.๐๒	๓๕,๙๔๙ ๙.๕๓

หมายเหตุ แหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยส่วนใหญ่คือ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
^{๑/ และ ๒/} เป็นยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ของ กสท. และ กสอ. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ซึ่งประมาณการให้เท่ากับปีงบประมาณ ๒๕๕๕
ที่มา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค
รวบรวมโดย สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

จากตารางที่ ๗.๓ พบว่า ยอดหนี้คงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๒๗,๘๐๘ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๓๕,๙๔๙ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ โดยแหล่งเงินให้กู้ยืมที่มีมูลค่ายอดคงค้างสูงสุดในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยหนี้ดังกล่าวมีอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑๐๔.๗๐, ๔๐.๒๖ และ ๓๘.๓๙ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ตามลำดับ ทั้งนี้ จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอเงินของ อปท. ที่มีความเข้มงวดรัดกุม ทำให้ อปท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็น อปท. ที่มีฐานะการเงินมั่นคงเพียงพอที่จะก่อหนี้และชำระหนี้ได้เอง ส่งผลให้ความเสี่ยงที่ อปท. จะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่ อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้จึงอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงจากการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นในประเด็นอื่นๆ ยังคงมีอยู่ เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จแต่มีปัญหา และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง อปท. ยังคงมีรายจ่ายชำระหนี้ และบำรุงรักษา การไม่มีการรายงานผลการติดตามการใช้เงินกู้ ซึ่งมีความเสี่ยงที่ อปท. จะใช้เงินกู้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และในกรณีที่ อปท. บางแห่งอาจมียอดชำระหนี้เงินกู้มากกว่ารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เป็นต้น

นอกจากความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานและการก่อหนี้ของ อปท. แล้ว ปัญหาความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นนั้นเป็นสาเหตุของความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ทั้งนี้ สาเหตุหลักเกิดจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล เนื่องจาก อปท. มีจำนวนมาก ทำให้การจัดส่งข้อมูลให้ล่าช้า ปัญหาการขาดแคลนคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ใช้ในการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล สิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดในการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังของ อปท. รวมถึงการวางแผนทางการคลังของรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอยู่ระหว่างการจัดทำระบบการบันทึกบัญชีการเงิน หรือระบบ e-lass ซึ่งจะสามารถรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของ อปท. รวมทั้งข้อมูลเงินกู้ของ อปท. ซึ่งระบบจะเสร็จสมบูรณ์และสามารถรายงานข้อมูลดังกล่าวได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘

๗.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๗.๔ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลง	- การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ จำนวน ๒๘๕,๘๘๘ และ ๓๑๒,๘๑๙ ล้านบาทตามลำดับ - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ จำนวน ๒๓๖,๕๐๐ และ ๒๕๓,๕๐๐ ล้านบาทตามลำดับ	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	-	ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยในพื้นที่ของ อปท. ที่มีการก่อหนี้ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความร้ายแรง ส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- ๑) ผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อปท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง โดยให้ความสำคัญกับการขยายฐานภาษี และปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเภทรายได้ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ทั้งในส่วนภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ และภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ทั้งนี้ เพื่อให้สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายร้อยละ ๓๕ ตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

๓) เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ อปท. สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน รวมถึงลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เพื่อลดการก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาล

๔) เร่งรัดการกำหนดหลักเกณฑ์การก่อหนี้และบริหารจัดการหนี้ที่เหมาะสมโดยเร็ว เพื่อให้ อปท. สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้จริง

๕) เพิ่มประสิทธิภาพความโปร่งใสในการดำเนินงานและการบริหารจัดการของ อปท. โดยส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานของ อปท. ให้แก่สาธารณะ และประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและความต้องการของตนเองให้แก่ อปท. รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูล ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ได้โดยง่าย

๖) ผลักดันร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อเพิ่มอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ทำให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ อปท. มีอิสระในการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น และลดภาระการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล

บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นโดยการออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดยจากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินปี ๒๕๔๐ ซึ่งสถาบันการเงินถูกปิดกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับภาระในการชดเชยความเสียหายแทนด้วยการออกพันธบัตรกู้เงิน ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมาก

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงวงเงินที่กระทรวงการคลังออกพันธบัตรกู้เงินเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่าง ๆ พบว่า ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินแล้วจำนวน ๑,๓๐๕,๓๒๗ ล้านบาท (จากวงเงินกู้ตามกฎหมาย ๑,๓๙๒,๐๐๐ ล้านบาท) ในขณะที่ภาระการชำระคืนต้นเงินกู้เป็นความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งได้ชำระคืนต้นเงินกู้ไปแล้วจำนวน ๑๙๗,๒๕๗ ล้านบาท ส่งผลให้เหลือยอดหนี้คงค้างจำนวน ๑,๑๐๘,๐๗๐ ล้านบาท (ตารางที่ ๘.๑) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหนี้สาธารณะ โดยคิดเป็นร้อยละ ๙.๒๘ ของ GDP (แผนภาพที่ ๘.๑)

ตารางที่ ๘.๑ ยอดคงค้างหนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

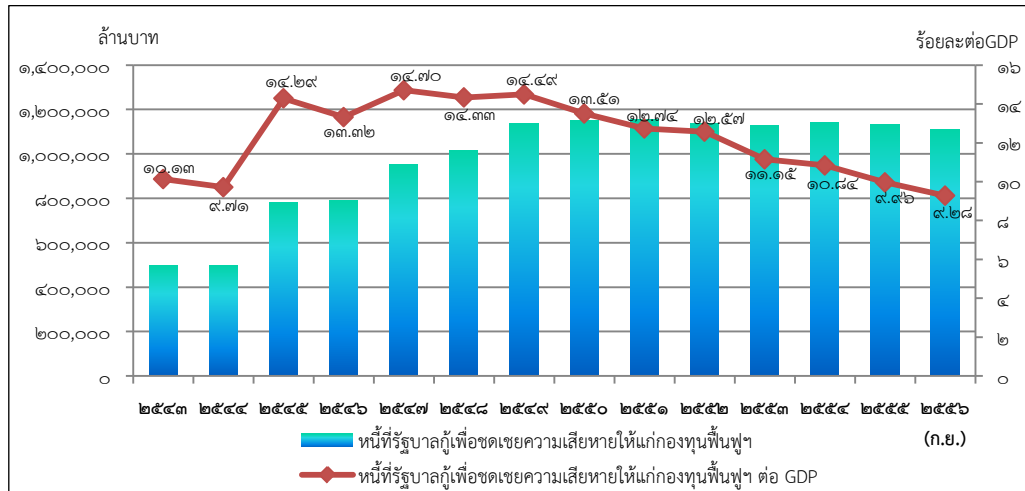
ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF ๑	๕๐๐,๐๐๐	๕๐๐,๐๐๐	๔๑,๒๒๕	๔๕๘,๗๗๕
FIDF ๒	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๐
FIDF ๓	๗๘๐,๐๐๐	๖๙๓,๓๒๗	๔๔,๐๓๒	๖๔๒,๖๔๑
รวม	๑,๓๙๒,๐๐๐	๑,๓๐๕,๓๒๗	๑๙๗,๒๕๗	๑,๑๐๘,๐๗๐

ที่มา แดงขาวสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือน ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ ๘.๑ หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนฟื้นฟู
ปีงบประมาณ ๒๕๔๓-๒๕๕๖



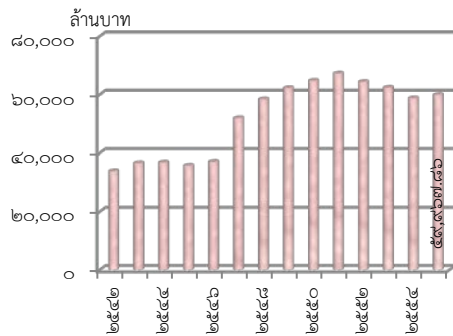
ที่มา ๑. ข้อมูลหนี้สาธารณะปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๖ (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖) จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
๒. ข้อมูลหนี้สาธารณะปี ๒๕๔๓ - ๒๕๔๗ จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผลของการออกพันธบัตรกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (พันธบัตร FIDF) เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู นอกจากจะทำให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นแล้วยังทำให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังโดยตรงในการตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF เป็นประจำทุกปีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๕๓} โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ - ๒๕๕๕ จำนวนทั้งสิ้น ๗๓๐,๔๗๐.๐๔ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๘.๒) อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมามหาชนแห่งประเทศไทยไม่มีความสามารถในการชำระคืนเงินกู้พันธบัตร FIDF (แผนภาพที่ ๘.๓) ทำให้ดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องรับภาระยังคงอยู่ในระดับสูงตลอดในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดของงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเต็มที่

^{๕๓} พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้นำเงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเป็นรายได้แต่ละปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ รายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และดอกผลของกองทุน FIDF มาใช้ชำระคืนเงินกู้ ในขณะที่ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ๑

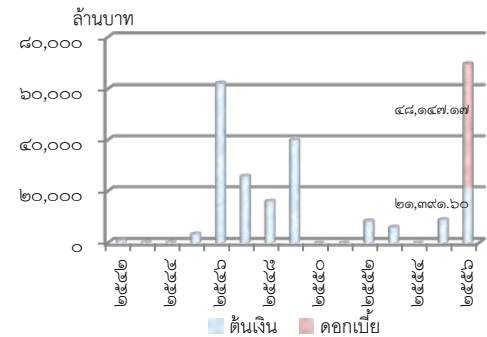
พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ จัดตั้งบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้โดยใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อชำระคืนเงินกู้ ในขณะที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ๒ และ ๓

แผนภาพที่ ๘.๒ การชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF
ของรัฐบาล ปีงบประมาณ ๒๕๕๒-๒๕๕๕



ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ ๘.๓ การชำระคืนต้นเงิน FIDF
ของ รพท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๒-๒๕๕๖*



ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ * ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รพท. ชำระคืนต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ๑ และ ๓ แล้ว จำนวน ๒๑,๓๙๒ และ ๔๘,๑๔๗ ล้านบาท ตาม พรก.ปรับปรุงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. ๒๕๕๕

ในการแก้ไขปัญหาหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕^{๕๔} (พรก. ปรับปรุงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน^{๕๕} ต้องนำส่งเงินให้กับ รพท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๕ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน^{๕๖} เพื่อนำเงินดังกล่าวมาชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ^{๕๗} แทนการจัดสรรจากงบประมาณประจำปี ส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณลงได้ประมาณปีละ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งสามารถนำไปใช้เพิ่มรายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไปได้^{๕๘}

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากการชำระดอกเบี้ย FIDF แต่โดยนัยแล้ว รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความสามารถจ่ายหนี้ของพันธบัตร FIDF ได้

^{๕๔} ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕

^{๕๕} ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

^{๕๖} ประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

^{๕๗} ชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF ๑ และ FIDF ๓

^{๕๘} ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ๑ และ ๓ แล้วจำนวน ๒๑,๓๙๒ และ ๔๘,๑๔๗ ล้านบาท ตามลำดับ (ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖)

๘.๒ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ได้สร้างภาระทางการคลัง และทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น โดยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังกล่าว ทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระทางการคลังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.) ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ^{๕๙} โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

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

ปัจจุบันวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองจาก สคฟ. อยู่ที่ ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ซึ่งจำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองขั้นต่ำ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖ มีจำนวน ๑๐,๐๓๑,๗๒๕ ล้านบาท (ตารางที่ ๘.๒) อย่างไรก็ตามวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองจะลดลงเหลือ ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙^{๖๐} ซึ่งประมาณการว่าจำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองขั้นต่ำลดลงเหลือ ๓,๐๘๐,๒๗๕ ล้านบาท^{๖๑} ในขณะที่สถานะเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ เท่ากับ ๑๐๔,๙๓๐.๙๒ ล้านบาท แม้ว่าเงินกองทุนยังมีจำนวนที่ต่ำกว่าเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองอยู่มาก แต่มีจำนวนมากเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินได้หากสถาบันการเงินขนาดกลาง^{๖๒} ๑ แห่ง มีปัญหา

^{๕๙} ตามแผนกลยุทธ์ของกองทุนฟื้นฟูฯ ในปี ๒๕๕๕ จะมีการเตรียมการเลิกภารกิจและชำระบัญชีโดยกำหนดดำเนินการชำระบัญชีในปี ๒๕๕๖ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำคู่มือการโอนทรัพย์สินเพื่อรองรับแผนกลยุทธ์ดังกล่าวพร้อมทั้งศึกษาการปรับเปลี่ยนนโยบายบัญชี ในกรณีที่ต้องปิดกิจการด้วยแล้ว แต่ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือมอบหมายให้กองทุนฟื้นฟูฯ กลับมาทำหน้าที่ช่วยเหลือสถาบันการเงินอีกครั้ง

ที่มา รายงานประจำปี ๒๕๕๕ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

^{๖๐} พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนี้

ระยะเวลาที่สถาบันการเงินปิดกิจการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ส.ค. ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๐ ส.ค. ๒๕๕๘ วงเงินที่ได้รับการคุ้มครองไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี

ระยะเวลาที่สถาบันการเงินปิดกิจการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ส.ค. ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๑๐ ส.ค. ๒๕๕๙ วงเงินที่ได้รับการคุ้มครองไม่เกิน ๒๕ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี

ระยะเวลาที่สถาบันการเงินปิดกิจการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ส.ค. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป วงเงินที่ได้รับการคุ้มครองไม่เกิน ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี

ทั้งนี้ ผู้ฝากที่มีจำนวนเงินฝากเกินวงเงินคุ้มครองดังกล่าว จะได้รับเงินคืนเพิ่มเติมหลังจากมีการชำระบัญชีของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการ

^{๖๑} การประมาณการไม่คำนึงถึงผลกระทบของการแยกเงินฝากออกเป็นบัญชีย่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากสูงขึ้น

^{๖๒} สถาบันการเงินขนาดกลาง คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ ๓ แต่ไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารขนาดกลาง ธนาคารทหารไทย และธนาคารกรุงศรีอยุธยา

ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงินที่ได้รับการคุ้มครองในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง
ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖

วงเงินคุ้มครอง	จำนวนราย		จำนวนเงิน	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
กรณีไม่เกิน ๑ ล้านบาท	๖๑,๘๕๒,๙๘๕	๙๘.๒๑	๑,๙๕๓,๒๗๘	๑๙.๔๗
กรณีมากกว่า ๑ - ๕๐ ล้าน	๑,๑๑๐,๑๙๓	๑.๗๖	๔,๒๒๘,๘๓๑	๔๒.๑๕
กรณีมากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๑๖,๘๐๔	๐.๐๓	๓,๘๔๙,๖๑๖	๓๘.๓๘
รวมเงินฝากทุกประเภท	๖๒,๙๗๙,๙๘๒	๑๐๐.๐๐	๑๐,๐๓๑,๗๒๕	๑๐๐.๐๐

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖

ดังนั้น ความเพียงพอของเงินกองทุนของ สคฟ. จะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินนำส่งของสถาบันการเงิน ซึ่งในการแก้ปัญหานี้คงค้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้กำหนดให้สถาบันการเงินรับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๕ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน และกำหนดให้ลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ สคฟ. ลงจากร้อยละ ๐.๔ เหลือเพียงร้อยละ ๐.๐๑ ของยอดเงินฝากทั้งระบบ ซึ่งจะส่งผลให้เงินกองทุนของ สคฟ. เติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของสถาบันการเงินขนาดใหญ่^{๖๓} อาจจะเกิดความเสี่ยงที่เงินกองทุนของ สคฟ. จะไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลมีภาระทางการคลังโดยนัยในการชดเชยความเสียหายดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ความน่าจะเป็นที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินในประเทศด้วย ดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

๘.๓ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

สถานะและความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน ทั้งนี้ ระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินมีเสถียรภาพและความโปร่งใส โดยมีการกำหนดเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม เช่น เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel ๓ โดยครอบคลุมการดำรงเงินกองทุนและการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๒ IAS ๓๙ และ IFRS ๗ ซึ่งมาตรฐาน IAS ๓๙ เป็นมาตรฐานการบัญชีที่กล่าวถึงการบันทึกและการวัดมูลค่าตราสารการเงินประเภทต่าง ๆ รวมทั้งตราสารอนุพันธ์ และเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง สำหรับ IAS ๓๒ และ IFRS ๗ นั้น จะเป็นส่วนของการแสดงรายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงิน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูลและกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับระบบสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสถาบันการเงินไทย

^{๖๓} สถาบันการเงินขนาดใหญ่ คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ ๑๐ ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์

ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๓ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕	ไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖
สัดส่วนสินเชื่อกึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	๓.๖๐	๒.๗๐	๒.๒๕	๒.๒๒
สัดส่วนสินเชื่อกึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	๑.๙๐	๑.๓๐	๑.๐๐	๑.๐๒
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	๑๖.๒๐	๑๕.๑๐	๑๖.๓๑	๑๖.๕๔
อัตราส่วนสินเชื่อกึ่งเงินฝาก (L/D Ratio)*	๘๘.๒๐	๘๙.๘๐	๙๓.๐๘	๙๕.๔๘
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	๑.๑๐	๑.๑๐	๑.๒๐	๑.๔๐
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยรับและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)	๒.๘๐	๒.๕๐	๒.๕๐	๒.๖๐

หมายเหตุ *ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)

ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบประกอบด้วยธนาคารในประเทศ ๑๖ แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขานานาชาติต่างประเทศ ๑๕ แห่ง ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากตารางที่ ๘.๓ พบว่า สัดส่วนสินเชื่อกึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วน Gross NPLs ลดลงจากร้อยละ ๓.๖๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๒.๒๒ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ ในขณะที่สัดส่วน Net NPLs ลดลงจากร้อยละ ๑.๙๐ เป็นร้อยละ ๑.๐๒ ในช่วงเวลาเดียวกัน สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ สำหรับอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี ๒๕๕๓ ที่อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๒๐ เป็นร้อยละ ๑๖.๕๔ ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ ทั้งนี้ สัดส่วนดังกล่าวก็ยังคงสูงกว่าที่เกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ สะท้อนให้เห็นถึงฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ที่มั่นคง สำหรับอัตราส่วนสินเชื่อกึ่งเงินฝาก (L/D Ratio) ของธนาคารพาณิชย์ ณ สิ้นปี ๒๕๕๓ อยู่ที่ร้อยละ ๘๘.๒๐ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๙๕.๔๘ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๖ สะท้อนให้เห็นถึงสภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์ที่เริ่มตั้งตัวขึ้นจากภาวะที่เงินฝากเติบโตช้ากว่าสินเชื่อ ในส่วนของอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) ของธนาคารพาณิชย์ พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ ๑.๑๐ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑.๔๐ ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ เนื่องจากการตั้งสำรองหนี้สงสัยจะสูญเพิ่มขึ้น สำหรับอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM) มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ ๒.๘๐ ในปี ๒๕๕๓ เหลือร้อยละ ๒.๖๐ ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการแข่งขันที่สูงขึ้นในตลาดสินเชื่ออุปโภคบริโภค

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พบว่า สถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีความแข็งแกร่ง คุณภาพสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งพิจารณาจากสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและการเงินทุนในอนาคตอันใกล้ นอกจากนี้ ความสามารถในการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ก็เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM) จะลดลง แต่อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) ปรับตัวสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในการเพิ่มรายได้ในส่วนของการค่าธรรมเนียมเพื่อ

รองรับภาวะการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ที่สูงขึ้นนั้น บ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวขึ้น ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อในอนาคตต่อไป

กล่าวโดยสรุป ด้วยสถานะของระบบสถาบันการเงินที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง ไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังถึงขั้นที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม การลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพื่อนำเงินส่วนใหญ่ไปชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในทางหนึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในปัจจุบัน แต่ก็ส่งผลให้เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้า ซึ่งท้ายที่สุดอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังในอนาคต หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของระบบการเงินขึ้นอีกครั้ง ในขณะที่เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากยังไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก

๘.๔ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

วิกฤตการณ์อุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการประกอบการ และทรัพย์สินของภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจทั้งผู้ประกอบการ SMEs และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่ของหลายจังหวัดเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายในบริเวณภาคกลางซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศ ส่งผลให้มูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๓ ล้านล้านบาท^{๖๔} ซึ่งภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจบางส่วนได้จัดทำประกันภัยไว้ สามารถได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัย เนื่องจากบริษัทประกันภัยของไทยไม่ได้รับความเสียหายไว้เองทั้งหมด แต่ส่งต่อความเสี่ยงไปให้บริษัทประกันภัยต่อในต่างประเทศ ผลจากการที่บริษัทประกันภัยต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันจำนวนมาก ส่งผลให้ตลาดประกันวินาศภัยในขณะนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ อัตราเบี้ยกรมธรรม์ประกันวินาศภัยปรับตัวสูงขึ้นมาก ครัวเรือนและผู้ประกอบการจึงไม่สามารถซื้อประกันวินาศภัยได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติอย่างทั่วถึง ในอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม และยังมีผลในเชิงจิตวิทยาในการคลายความตื่นตระหนกของตลาดประกันวินาศภัย เพื่อให้ตลาดกลับมาดำเนินการได้ตามปกติและเบี้ยประกันปรับตัวลดลงสู่อัตราเดิมในช่วงสภาวะปกติ

ทั้งนี้ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติทำหน้าที่รับประกันภัยต่อจากผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย โดยครอบคลุมถึงการประกันภัยที่อยู่อาศัย ธุรกิจ SMEs ภาคอุตสาหกรรม (ภายใต้การประกันวินาศภัย ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ อนุมัติวงเงินกู้ให้แก่กองทุนฯ ทั้งสิ้น ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้กู้ให้ เนื่องจากบริษัทประกันภัยมีความเสี่ยงสูง ดังนั้น การบริหารจัดการความเสี่ยงดำเนินการโดยให้บริษัทประกันภัยรับความเสียหายไว้ส่วนหนึ่ง และทำการประกันภัยต่อกับกองทุนฯ ในอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ อัตราค่าเบี้ยประกันภัยสามารถแบ่งตามกลุ่มผู้เอาประกันคือ กลุ่มบ้านที่อยู่อาศัย กลุ่มธุรกิจ SMEs และกลุ่มอุตสาหกรรม ในอัตราร้อยละ ๐.๕ ๑.๐๐ และ ๑.๒๕ ตามลำดับ ซึ่งในปัจจุบันกองทุนฯ มีทุนประกันที่กองทุนฯ รับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัยต่าง ๆ ในส่วนของการประกันภัยพิบัติเท่ากับ ๓๖,๑๕๐ ล้านบาท และมีรายได้เบี้ยประกันภัยจากบริษัทประกันภัยจำนวน ๖๐๔ ล้านบาท^{๖๕} ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการขอชดเชยค่าสินไหมทดแทน บริษัทประกันภัยจะเข้าสำรวจและประเมินความเสียหาย

^{๖๔} ที่มา : กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ, “จากวิกฤตสู่ความเชื่อมั่น กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ,” (กรกฎาคม ๒๕๕๖): ๑๑๘.

^{๖๕} ข้อมูล ณ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖

โดยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ไม่เกินวงเงินความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ ยกเว้นกรณีอุทกภัยในกลุ่มบ้านอยู่อาศัย เนื่องจากมีผู้เอาประกันเป็นจำนวนมาก การจ่ายค่าสินไหมจึงพิจารณาจากระดับน้ำเป็นเกณฑ์

อย่างไรก็ตาม หากเกิดภัยพิบัติอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับวิกฤตการณ์อุทกภัยปี ๒๕๕๔ กองทุนฯ จะเผชิญกับความเสียหายที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก และถ้ามูลค่าความเสียหายสูงเกินกว่าวงเงินที่คณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติให้กองทุนฯ รัฐบาลจะต้องหาเงินทุนเพิ่มเติมให้แก่กองทุนฯ และอาจมีการประกันภัยต่อบริษัทรับประกันภัยต่อในต่างประเทศ ซึ่งภาระการเงินของกองทุนฯ เกิดจากความเสียหายที่กองทุนฯ รับโดยตรง และค่าอัตราเบี้ยประกันภัยต่อที่กองทุนฯ ต้องจ่ายให้กับบริษัทรับประกันภัยต่อในต่างประเทศ ทั้งนี้ หากภาระการเงินของกองทุนฯ ไม่สูงเกินกว่าทุนประเดิมที่คณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติ ก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะกลายเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล

นอกจากนั้นแล้วกองทุนฯ ยังได้ขยายบทบาทในการรับประกันภัยข้าวในฤดูกาลผลิตปี ๒๕๕๕/๒๕๕๖ ตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวซึ่งจะมีโครงสร้างแตกต่างจากการรับประกันภัยพิบัติที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากไม่มีตลาดสำหรับการประกันรายได้เกษตรกรในประเทศไทย ดังนั้น กองทุนส่งเสริมการรับประกันภัยพิบัติจึงต้องทำการรับประกันภัยพิบัติที่เกิดกับชาวนาโดยตรงผ่านการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีบริษัทพิพยประกันภัยและบริษัทประกันภัยไทยวิวัฒน์ร่วมรับความเสี่ยงจากการรับประกันภัยข้าวในสัดส่วนร้อยละ ๐.๑๒๕ ของทุนประกัน (โดยได้รับเบี้ยประกันในสัดส่วนเดียวกัน) ในขณะที่ กองทุนฯ รับความเสี่ยงในส่วนที่เหลือ ทั้งนี้ วงเงินคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวเท่ากับ ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ และคุ้มครองเพิ่มเติม ๕๕๕ บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด (จำนวนไร่ที่รับประกันสูงสุดไม่เกิน ๘ ล้านไร่ต่อปีการผลิต) โดยมีอัตราเบี้ยประกันอยู่ที่ไร่ละ ๑๒๙.๔๗ บาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียม) ซึ่งกองทุนฯ ได้รับค่าเบี้ยประกันภัยจากเกษตรกร ๖๐ บาทต่อไร่ และได้รับเงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยจากรัฐบาล ๖๙.๔๗ บาทต่อไร่ (รวมค่าภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียม) ทั้งนี้ จากการพิจารณาโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖^{๖๖} พบว่า รัฐบาลต้องรับภาระโดยตรงในการสมทบค่าเบี้ยประกันจำนวน ๖๐.๖๑ ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องจ่าย นอกจากนี้ กองทุนฯ ได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติในโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖ เป็นจำนวน ๒๓๖.๒๕ ล้านบาท ซึ่งหากการดำเนินงานของกองทุนฯ ขาดสภาพคล่อง รัฐบาลอาจต้องรับภาระในการชดเชยค่าสินไหมดังกล่าว

^{๖๖} พื้นที่ที่เกษตรกรขอเอาประกันจำนวน ๘๗๒,๔๔๐.๕๐ ไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่ได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแล้วจำนวน ๒๑๒,๖๔๗.๕๘ ไร่

ทั้งนี้ ข้อมูลโครงการรับประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖ เป็นข้อมูลเบื้องต้น เนื่องจากยังอยู่ระหว่างการจ่ายค่าสินไหมทดแทน

ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่มา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประเมินการโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กรอบความรู้ที่ ๗ ความเสี่ยงที่เกิดจากฐานะการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก รวมไปถึงการผ่อนคลายนโยบายการเงินของสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เป็นจำนวนมาก นำไปสู่ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เหล่านี้ รวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ การที่เงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ธปท. จึงต้องเข้ามา มีบทบาทแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพภายนอก กล่าวคือ ธปท. มีการซื้อเงินตราต่างประเทศเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันมิให้เงินบาทแข็งค่าเร็วเกินไป ในขณะที่เดียวกัน ธปท. ก็จำเป็นต้องทำการออกพันธบัตรเพื่อดูดซับสภาพคล่องภายในประเทศ

การเข้าแทรกแซงค่าเงินบาทของ ธปท. ทำให้มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอยู่ในระดับสูง ในสถานการณ์ที่เงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้มูลค่าสินทรัพย์ในรูปของเงินตราต่างประเทศที่ ธปท. ถือลดลงเมื่อแปลงมูลค่ากลับเป็นเงินบาท ในขณะเดียวกัน ธปท. ก็ต้องดำเนินนโยบายทางการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพภายในประเทศ โดยการคงอัตราดอกเบี้ยนโยบายในระดับสูงเพื่อรักษาเป้าหมายเงินเฟ้อ ทำให้ ธปท. มีต้นทุนจากการดูดซับสภาพคล่องสูง ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยรับจากการนำเงินสำรองระหว่างประเทศไปลงทุนอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้ ธปท. ประสบภาวะขาดทุนจากการภาวะที่ต้นทุนด้านหนี้สินที่เป็นพันธบัตร (ดอกเบี้ยจ่าย) สูงกว่าผลตอบแทนที่นำสกุลเงินต่างประเทศไปลงทุน (Negative Carry) อีกส่วนหนึ่งด้วย

ฐานะการเงินของ ธปท. เริ่มมีส่วนของทุนติดลบเล็กน้อยตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ และติดลบสูงขึ้นมากตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ซึ่ง ณ สิ้นปี ๒๕๕๕ ส่วนของทุนติดลบ สะสมถึง ๕๓๐,๘๙๒ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๓ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ทั้งนี้ การขาดทุนจากการดำเนินงานของ ธปท. ประกอบด้วย การขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realized Loss) จำนวน ๓๓๓,๓๗๕ ล้านบาท (เช่น การขาดทุนจากการที่ ธปท. มีดอกเบี้ยรับต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่าย (Negative Carry) และการขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม) รวมถึงการขาดทุนจากการตีราคา (Unrealized Loss) จำนวน ๑๕๐,๕๑๔ ล้านบาท (เช่น การขาดทุนจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยน)

งบดุลของ ธปท. มีสถานะขาดทุน	
ขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realized Loss) จำนวน ๓๓๓,๓๗๕ ล้านบาท - ขาดทุนจาก ธปท. มีดอกเบี้ยรับต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่าย (Negative Carry) - ขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม	ขาดทุนจากการตีราคา (Unrealized Loss) จำนวน ๑๕๐,๕๑๔ ล้านบาท - ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน (Unrealized FX Loss)

แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากสาธารณชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่นในความอิสระและศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. ผลการดำเนินงานที่ขาดทุนดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. ทั้งนี้ หาก ธปท. ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสาธารณชนจากสถานะการเงินมากเกินควร อาจส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของ ธปท. ในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม ธปท. มีแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงฐานะการเงินเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนี้

1. การทยอยเปิดเสรีบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อให้นักลงทุนสามารถลงทุนในต่างประเทศได้สะดวกขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน
 2. การลดขนาดการดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศและให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดมากขึ้น
 3. การบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ โดยอาจขยายการลงทุนไปในกลุ่มสินทรัพย์ที่มีอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังสูงขึ้นกว่าขอบเขตการลงทุนในปัจจุบัน
- ทั้งนี้ หากการขาดทุนของ ธปท. ทวีความรุนแรงขึ้นจนกระทั่ง ธปท. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระยะการเงินด้วยตนเองได้ อาจกลายเป็นภาระความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในการเพิ่มทุนให้แก่ ธปท. ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หลายประเทศมีกลไกและแนวทางที่ระบุในกฎหมายชัดเจนถึงการรักษาทุนของธนาคารให้มีเพียงพอด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น

1. กลไกถาวร เพื่อป้องกันหรือชะลอไม่ให้ทุนติดลบ ประกอบด้วย การเปลี่ยนเงื่อนไขการจัดสรรกำไรสุทธิเมื่อระดับทุนลดต่ำกว่าเกณฑ์ การเข้ารับภาระขาดทุนหรือเพิ่มทุนของรัฐบาล รวมถึงการที่รัฐบาลรับภาระความเสียหายจากการดูดซับสภาพคล่อง
 2. กลไกแก้ไขตามความจำเป็น ประกอบด้วย การเพิ่มทุนโดยรัฐบาล การทยอยขยายกระแสรายได้ที่อยู่ในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศที่อ่อนค่าลง เพื่อชะลอการขาดทุนจากการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ต่างประเทศ และการขยายขอบเขตการลงทุนทุนสำรองระหว่างประเทศ
- ที่มา: สรุปจากร่างแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. จากการประชุมคณะทำงานจัดทำแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. และรายงานประจำปี ๒๕๕๕

๘.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงินและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๘.๔ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลง	- อดหนุนเบี้ยประกันกรมธรรม์ประกันภัยข้าว ๖๐.๖๑ ล้านบาท ในปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖	- ภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโครงการประกันภัยข้าว ๒๓๖.๒๕ ล้านบาท (ณ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๕๖) - วงเงินกู้ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแก่กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ^{๖๗}
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	- ต้นเงินกู้พันธบัตร FIDF จำนวน ๑,๑๐๘,๐๗๐ ล้านบาท - ภาระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF (สิ้นสุดปีงบประมาณ ๒๕๕๕)	- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากภาคการเงิน ประกอบด้วยแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท.^{๖๘} เพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนี้

๑.๑ การทยอยเปิดเสรีบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อให้นักลงทุนสามารถลงทุนในต่างประเทศได้สะดวกขึ้น และเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

๑.๒ การลดขนาดการดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศและให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดมากขึ้น

๑.๓ การบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ โดยอาจขยายการลงทุนไปในกลุ่มสินทรัพย์ที่มีอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังสูงขึ้นกว่าขอบเขตการลงทุนในปัจจุบัน

๑.๔ การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดปรับปรุงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเงินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย และลดอัตราเงินนำส่งแก่สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งส่งผลให้เงินในกองทุนคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้า และไม่อาจรองรับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากสถาบันการเงินประสบปัญหา ดังนั้น จึงควรเน้นมาตรการในเชิงป้องกัน เช่น การกำกับดูแลสถาบันการเงินตามมาตรฐานสากลอย่างเข้มงวดและใกล้ชิด และปรับกฎระเบียบการกำกับดูแลให้ทันสมัยกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกรรมหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าสถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบในปัจจุบันมีความแข็งแกร่ง คุณภาพสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ดี สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีแนวโน้มลดลง และเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล และคาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและการเพิ่มทุนในอนาคตอันใกล้ก็ตาม

^{๖๗} ภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของกองทุน ฯ จะดำเนินการขอเบิกจ่ายจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

^{๖๘} สรุปจากร่างแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. จากการประชุมคณะทำงานจัดทำแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท.

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)			ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)			
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	กองทุนนอกงบประมาณ						
	กองทุนนอกงบประมาณ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗) โดยกองทุนที่มีการระบายจ่ายเพิ่มขึ้นทุก ปีจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุ ประชากร ได้แก่	๒๑๔,๔๖๓.๐๐ ๑๕๕,๒๓๑.๐๐					
	- กองทุนประกันสังคม (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๓๒,๑๒๐.๐๐ ๒๗,๘๙๘.๖๐					
	- กองทุนหลักประกันฯ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๑๐๘,๕๐๕.๐๐ ๑๑๕,๑๗๖.๗๐					
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗) เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุน บริการสาธารณะของ SOE (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๖๕,๘๔๒.๘๐ ๖๕,๓๕๐.๐๐ ๓,๘๓๓.๐๐ ๓,๙๖๑.๐๐	หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ตามมติคณะรัฐมนตรี (ณ สิ้นเดือน กันยายน ๒๕๕๖)	๗๗,๔๙๒.๒๘	รัฐบาลค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ใช่ สถาบันการเงิน (ณ สิ้นเดือน กันยายน ๒๕๕๖) หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือน กันยายน ๒๕๕๖)	๔๔๙,๑๑๖.๐๐ ๕๔,๕๕๓.๐๐	

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตาม กฎหมาย สัญญาหรือ ข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
	รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนให้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ -ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ -ปีงบประมาณ ๒๕๕๗	๖๔,๙๕๓.๘๐ ๙๐,๐๒๕.๖๐			สถาบันการเงินเฉพาะกิจประมาณ การความเสียหายคงเหลือหรือการ ชดเชยจากการดำเนินโครงการ PSA (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖) - หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำ และไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖)	๕๔,๑๓๐.๔๓ ๖๒๐,๐๓๐.๗๐	
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	เงินอุดหนุนให้ อปท. (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) (ปีงบประมาณ ๒๕๕๗)	๒๓๖,๕๐๐.๐๐ ๒๕๑,๕๐๐.๐๐					
	ภาคการเงิน						
	อุดหนุนเบี้ยประกันกรมธรรม์ประกันภัยข้าว (ในปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖)	๖๐.๖๑.๐๐			-ภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายโครงการประกันภัย ข้าว (ณ วันที่ ๑๐ ต.ค. ๕๖) -เงินกองทุนประกันภัยพิบัติ (มกราคม ๒๕๕๕)	๒๓๖.๒๕ ๕๐,๐๐๐.๐๐	
ภาระโดยนัย(Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จาก ปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
					-การฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง -หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๖)	๑๗,๕๒๔.๐๐ ๖๖๓,๘๕๘.๐๐	ผลการขาดทุนจาก การดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจที่ประสบ ความล้มเหลว จนมี ผลกระทบต่อสถานะ การเงินของกิจการ

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำทุกปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระโดยนัย(Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จาก ปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
							การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)						
					ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัย ในพื้นที่ของอปท. ที่มีการก่อหนี้ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความร้ายแรงส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้		
	ภาคการเงิน						
			ต้นเงินกู้พันธบัตร FIDF (สิ้นสุดปีงบประมาณ ๒๕๕๕)	๑,๑๐๘,๐๗๐.๐๐			หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากและต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน -ภาระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF