

รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ๒๕๕๔ (ฉบับสมบูรณ์)
Fiscal Risk Statement ๒๐๑๑

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	i
ส่วนที่ ๑ เป้าหมายนโยบายการคลัง	๑
ส่วนที่ ๒ ประเมินการฐานะการคลังระยะปานกลางและประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง (๒๕๕๕-๒๕๖๐)	๕
บทที่ ๑ ประเมินการฐานะการคลังระยะปานกลาง	๗
๑.๑ สมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค	๗
๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล	๘
๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)	๙
๑.๔ ประเมินการฐานะการคลังรัฐบาล	๑๐
๑.๕ ประเมินการหนี้สาธารณะ	๑๑
บทที่ ๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๒
๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๒
๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๓
๒.๓ การประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ	๑๕
ส่วนที่ ๓ การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔	๑๗
บทที่ ๓ รัฐบาล	๑๙
๓.๑ สถานะด้านการคลัง	๑๙
๓.๒ หนี้สาธารณะ	๒๓
๓.๓ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๖
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ	๒๘
๔.๑ ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๒๘
๔.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณจำนวน ๑๑ กองทุน	๒๘
๔.๓ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	๓๑
๔.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๓๓

บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ	๓๕
๕.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ	๓๕
๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจไม่ใช่สถาบันการเงิน : กรณีศึกษา	๓๗
๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๐
๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๓
๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ	๔๔
๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)	๔๖
๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๔๗
บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)	๔๙
๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๕๐
๖.๒ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายรัฐ	๕๓
๖.๓ ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร และ โครงการประกันรายได้เกษตรกร	๕๕
๖.๔ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๕๘
๖.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๖๐
บทที่ ๗ การลงทุนภาครัฐ	๖๒
๗.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของโครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link)	๖๓
๗.๒ ความเสี่ยงทางการคลังของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ	๖๗
๗.๓ ความเสี่ยงทางการคลังของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย	๖๙
๗.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของการลงทุนภาครัฐ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๗๒
บทที่ ๘ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๔
๘.๑ ความเสี่ยงทางการคลังอันเนื่องมาจากความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของ ข้อมูลการคลังท้องถิ่น	๗๔
๘.๒ ความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินการทางการคลังของ อปท.	๗๕
๘.๓ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๘๐
บทที่ ๙ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน	๘๒
๙.๑ ความเสี่ยงของระบบธนาคารพาณิชย์	๘๒
๙.๒ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund : FIDF)	๘๔
๙.๓ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection Agency : DPA)	๘๕
๙.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงินและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๘๘
หนังสืออ้างอิง	๙๐

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๒.๑ การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	๑๔
แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม ปี ๒๕๕๔ (ณ มิถุนายน ๕๔)	๒๘
แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๕
แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๕
แผนภาพที่ ๕.๓ กำไรสุทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔	๓๘
แผนภาพที่ ๕.๔ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๑
แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่ง (รฟท. รฟม. ขสมก.)	๔๑
แผนภาพที่ ๕.๖ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม	๔๒
แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทั้ง ๓ แห่ง	๔๒
แผนภาพที่ ๗.๑ ประมาณการผู้โดยสารของโครงการ Airport Rail Link	๖๕
แผนภาพที่ ๗.๒ ประมาณรายได้และค่าจ้างการให้บริการของเอกชน	๖๘
แผนภาพที่ ๗.๓ การประมาณการผลกำไรขาดทุนของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเฉลิมรัชมงคล และส่วนต่อขยาย	๗๐
แผนภาพที่ ๘.๑ ดุลการคลังท้องถิ่นปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔	๗๙
แผนภาพที่ ๙.๑ สัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ไทย ปี ๒๕๔๑-๒๕๕๔	๘๓
แผนภาพที่ ๙.๒ การชำระดอกเบี้ย FIDF ๑ และ FIDF ๓ ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕	๘๕
แผนภาพที่ ๙.๓ แสดงสัดส่วนเงินรับฝากรวมตัวแลกเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบและ SFIs ตั้งแต่สิงหาคม ๒๕๕๑ - สิงหาคม ๒๕๕๔	๘๗

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๑.๑ สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ	๗
ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้ระยะปานกลาง	๘
ตารางที่ ๑.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐	๑๑
ตารางที่ ๑.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะและภาระหนี้ต้องงบประมาณ ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐	๑๑
ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว	๑๒
ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)	๑๓
ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)	๑๔
ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะ : กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)	๑๕
ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ : กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)	๑๕
ตารางที่ ๓.๑ ฐานการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๐
ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ	๒๑
ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ	๒๒
ตารางที่ ๓.๔ การขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย	๒๓
ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง	๒๔
ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล	๒๕
ตารางที่ ๓.๗ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล	๒๖
ตารางที่ ๔.๑ สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมของกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔	๒๙
ตารางที่ ๔.๒ รายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔	๓๐
ตารางที่ ๔.๓ งบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้กองทุนนอกงบประมาณตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔	๓๑
ตารางที่ ๔.๔ ประมาณการภาระทางการคลังจากกองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙	๓๒
ตารางที่ ๔.๕ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	๓๓
ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๖
ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขา ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔	๓๗
ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ รฟท. รฟภ. และ ขสมก. ปี ๒๕๕๔	๓๘
ตารางที่ ๕.๔ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระในปีงบประมาณ ๒๕๕๔	๔๓
ตารางที่ ๕.๕ ข้อพิพาททางกฎหมาย ณ กันยายน ๒๕๕๔ และมูลค่าความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น (เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่ติดตามข้อมูลได้)	๔๔
ตารางที่ ๕.๖ รายละเอียดการขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	๔๖
ตารางที่ ๕.๗ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจ	๔๗
ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔	๕๐
ตารางที่ ๖.๒ สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔	๕๑
ตารางที่ ๖.๓ สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔	๕๒

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๖.๔ ผลการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔	๕๓
ตารางที่ ๖.๕ วงเงินกู้ตามโครงการนโยบายรัฐบาลปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔	๕๔
ตารางที่ ๖.๖ การจ่ายเงินกู้และการได้รับชำระเงินกู้จากโครงการรับจำนำของ ธกส. ปีการผลิต ๒๕๕๔๗/๔๘ - ๒๕๕๓/๕๔	๕๖
ตารางที่ ๖.๗ มูลค่าสินค้าคงเหลือโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร	๕๖
ตารางที่ ๖.๘ โครงการประกันรายได้เกษตรกร ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ - ๒๕๕๓/๕๔	๕๗
ตารางที่ ๖.๙ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕	๕๘
ตารางที่ ๖.๑๐ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปี ๒๕๕๑- ๒๕๕๔	๕๙
ตารางที่ ๖.๑๑ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕	๕๙
ตารางที่ ๖.๑๒ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๖๐
ตารางที่ ๗.๑ การลงทุนภาครัฐ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑-๒๕๕๕	๖๒
ตารางที่ ๗.๒ มูลค่าโครงการ Airport Rail Link	๖๔
ตารางที่ ๗.๓ ประมาณการสถานะการเงินของโครงการ Airport Rail Link	๖๕
ตารางที่ ๗.๔ จำนวนผู้โดยสารและรายได้จากการจำหน่ายตั๋วของโครงการ Airport Rail Link ปีงบประมาณ ๒๕๕๔	๖๖
ตารางที่ ๗.๕ ภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ Airport Rail Link	๖๖
ตารางที่ ๗.๖ มูลค่าโครงการและแหล่งเงินทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง	๖๗
ตารางที่ ๗.๗ ประมาณการจำนวนผู้โดยสารของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง	๖๗
ตารางที่ ๗.๘ ประมาณการรายได้และค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่เอกชนของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง	๖๘
ตารางที่ ๗.๙ วงเงินลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย	๗๐
ตารางที่ ๗.๑๐ Fiscal Risk Matrix ของโครงการลงทุนภาครัฐ	๗๒
ตารางที่ ๘.๑ ผลการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔	๗๖
ตารางที่ ๘.๒ เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. ระหว่างปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕	๗๖
ตารางที่ ๘.๓ เปรียบเทียบรายจ่ายของ อปท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔	๗๗
ตารางที่ ๘.๔ จำนวนภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำแนกตามกลุ่มภารกิจ	๗๘
ตารางที่ ๘.๕ ยอดสินเชื่อ (Claim) และยอดเงินฝาก (Deposit & Borrowing) คงค้างของ อปท. ในระบบธนาคาร	๘๐
ตารางที่ ๘.๖ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	๘๐
ตารางที่ ๙.๑ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทย ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔	๘๓
ตารางที่ ๙.๒ การขอใช้เงินทุน FIDF ๑ และ FIDF ๓	๘๔
ตารางที่ ๙.๓ สถิติผู้ฝากเงิน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔	๘๖
ตารางที่ ๙.๔ คาดการณ์ฐานเงินฝากและเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๕๔ - กรกฎาคม ๒๕๕๔	๘๖
ตารางที่ ๙.๕ แสดงสัดส่วนระหว่างเงินฝากกับตัวแลกเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ และ SFIs ตั้งแต่สิงหาคม ๒๕๕๑ - สิงหาคม ๒๕๕๔	๘๘
ตารางที่ ๙.๖ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	๘๘

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

เป้าหมายนโยบายการคลัง เป้าหมายหลักของนโยบายการคลัง คือ การรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน และการแก้ไขปัญหาสังคม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดทำงบประมาณขาดดุล และกลไกอื่นๆ ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การร่วมทุนกับภาคเอกชน และการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มุ่งเน้นส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น โดยจัดสรรเงินอุดหนุนและผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อเพิ่มฐานรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ทิศทางของนโยบายการคลังในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ จะยังคงเป็นไปเพื่อกระตุ้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังในระยะปานกลางมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยมีเป้าหมายให้งบประมาณเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในระยะปานกลาง และให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค

ประมาณการฐานะการคลังและผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง ภายใต้สมมติฐานทางด้านอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อ GDP พบว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรายได้และรายจ่ายที่มีนัยสำคัญ ดุลการคลังที่ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ยจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลได้ในปี ๒๕๕๘ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายการจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะปานกลางได้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จะสูงสุดที่ร้อยละ ๔๙.๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และจะลดต่ำลงในปีต่อไป ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ของฐานะการคลังในระยะปานกลาง โดยการเปลี่ยนแปลงสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาค พบว่า มีผลต่อการเข้าสู่ภาวะสมดุลทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในกรณีที่สถานการณ์ดีขึ้น ดุลการคลังเบื้องต้นและดุลการคลังที่ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ยจะสามารถเกินดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และมีสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP สูงสุดที่ร้อยละ ๔๗.๙ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สำหรับกรณีสถานการณ์แย่ลง ดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี ๒๕๖๐ ในขณะที่ดุลการคลังที่ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ยจะเกินดุลภายหลังปีงบประมาณ ๒๕๖๐ สำหรับสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ในกรณีสถานการณ์แย่ลงจะมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๖๐ (ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการประมาณการ) จะเท่ากับร้อยละ ๕๕.๗

ฐานะการคลังของรัฐบาล ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวน ๒,๑๖๙,๙๖๘ ล้านบาท (รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) และมีประมาณการรายได้จำนวน ๑,๗๗๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๓๙๙,๙๖๘ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังเท่ากับ ๑,๘๙๒,๐๔๗ ล้านบาท ในขณะที่มีการเบิกจ่ายจากงบประมาณ ๒,๑๗๗,๘๙๕ ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เพียง ๒๘๕,๘๔๘ ล้านบาท ต่ำกว่าการขาดดุลที่ตั้งไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมถึงร้อยละ ๒๘.๕ และเมื่อรวมกับ

การเกินดุลนอกงบประมาณจำนวน ๑๗๗,๑๕๐ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เพียง ๑๐๘,๖๘๘ ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๕ คาดว่าจะมีการจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๑,๙๘๐,๐๐๐ ล้านบาท และมีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ใกล้เคียงกับการขาดดุลตามที่กำหนดในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๔ อนึ่ง หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เท่ากับ ๔,๔๔๘,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๗ ของ GDP ลดลงจาก ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ที่มีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ ๔๒.๓ ในขณะที่ภาระหนี้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ คิดเป็นร้อยละ ๙.๗ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ในส่วนของการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลมีการขาดรายได้ฯ เท่ากับ ๒๖๓,๔๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๑ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยเป็นส่วนของการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน ๒๕๘,๑๙๗ ล้านบาท และเป็นการยกเว้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลในเขตต่อเนื่องจำนวน ๕,๒๔๖ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การยกเว้นภาษีเหล่านี้ก่อให้เกิดการลงทุนและการจ้างงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น และคาดว่าจะช่วยให้อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจปรับตัวเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๐.๑๖ จากกรณีฐาน สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๕ คาดว่ารัฐบาลจะขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายรวมทั้งสิ้น ๒๘๓,๙๕๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลมีความเสี่ยงตามภารกิจ ๔ ด้าน คือ (๑) ด้านการกำกับดูแลและความร่วมมือ ซึ่งเกิดจากการตั้งสมมติฐานในการประมาณการสถานะทางการคลัง (๒) ด้านรายได้ โดยมีปัจจัยที่ทำให้รายได้จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย เช่น ความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้มาตรการด้านรายจ่ายภาษี (๓) ด้านทรัพย์สิน เกิดจากการนำส่งรายได้ของรัฐบาลหักจลดลงและมีความเสี่ยงที่รัฐบาลค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐบาลกิจ และ (๔) ด้านรายจ่ายและหนี้สิน เป็นความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น เช่น งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ การอุดหนุนการดำเนินงานให้แก่กองทุนนอกงบประมาณ รัฐบาลกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มทุนและชดเชยความเสียหายจากการดำเนินงานให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ การอุดหนุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) และความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน ทั้งนี้ จากแหล่งที่มาของความเสี่ยงดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องติดตามและประเมินความเสี่ยงจากหน่วยงานที่เป็นแหล่งที่มาของความเสี่ยง ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ รัฐบาลกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ การลงทุนภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคการเงิน

กองทุนนอกงบประมาณ จากการศึกษากองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่จำนวน ๑๑ กองทุน (จากทั้งหมด ๑๐๖ กองทุน) พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ (๓๐ มิ.ย. ๒๕๕๔) มีทรัพย์สินรวมทั้งสิ้น ๑,๔๕๙,๘๐๑ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๒ ของสินทรัพย์ของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด) และมีหนี้สินรวมทั้งสิ้น ๕๓๓,๑๙๒ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๗ ของหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด) โดยมี ๗ กองทุนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นประจำทุกปีต่อเนื่อง ทั้งนี้ งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนเหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้จำนวน ๑๔๗,๐๕๖ ล้านบาท คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑๓.๘ ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน ๑๗๐,๖๓๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๖ เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกองทุนนอกงบประมาณมากขึ้น นอกจากนี้ หากกองทุนเหล่านี้มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนหรือมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น รัฐบาลก็จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนมากขึ้นซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนที่มีภาระผูกพันตามกฎหมายและมี

แนวโน้มรายจ่ายเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างอายุประชากรที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม โดยรัฐบาลไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระทางการคลังอันเกิดจากกองทุนเหล่านี้ได้ และจากผลการศึกษา คาดว่า กองทุนประกันสังคมจะเริ่มขาดทุนจากกองทุนชราภาพในปี ๒๕๗๕ และเงินสะสมของกองทุนจะหมดลงในปี ๒๕๘๖ นอกจากนี้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก็มีสถานะการดำเนินงานที่อาจเป็นภาระทางการคลังได้ เนื่องจากปัจจุบันมีรายรับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย และหากรัฐบาลยังคงนโยบายปรับลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากน้ำมันเชื้อเพลิง ๓ ชนิดต่อไป รัฐบาลอาจต้องเข้ารับภาระหนี้สินของกองทุนดังกล่าว

รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ในปี ๒๕๕๔ (๓๐ มิ.ย. ๒๕๕๔) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ทั้ง ๔๙ แห่งมีทรัพย์สินรวมทั้งสิ้น ๓,๙๑๕,๘๓๔ ล้านบาท และหนี้สินรวม ๒,๒๓๔,๐๓๙ ล้านบาท จากการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจโดยรวมมีแนวโน้มดีขึ้นและมีความสามารถในการทำกำไรสูงขึ้น ทว่า ยังคงมีอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของทุนอยู่ในระดับที่สูง และเป็นความเสี่ยงที่รัฐบาลอาจต้องเข้ารับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ โดยมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีความเสี่ยงสูงเป็นพิเศษ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เนื่องจากการขาดทุนสะสมเป็นจำนวนมาก (ในกรณีของ รฟท. และ ขสมก.) และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องเร่งดำเนินการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (ในกรณีของ รฟม.) ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๔ หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันเท่ากับ ๕๒๗,๔๓๑ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ ๒๓,๕๑๒ ล้านบาท โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน ๑๘๗,๘๐๙ ล้านบาท

ทั้งนี้ ยังมีความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายและการฟ้องร้องทางแพ่งของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจที่ถูกฟ้องร้องเหล่านั้นแพ้คดีความและต้องชดเชยค่าเสียหายตามคำสั่งศาลหรืออนุญาโตตุลาการ ก็อาจเกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ และอาจกลายเป็นภาระทางการคลังต่อไป ทั้งนี้ จากการประมาณการมูลค่าความเสียหายจากคดีพิพาทของรัฐวิสาหกิจ ๖ แห่งที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ พบว่า ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นมีมูลค่าถึง ๒๘,๕๔๗ ล้านบาท

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีภาระในการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔ (PSO) โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินอุดหนุนตามระเบียบฯ จำนวน ๓,๙๑๙ ล้านบาท รวมถึงชดเชยความเสียหายของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลและไม่ได้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนทางการเงิน พบว่า ถึงแม้ว่าอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทบทุกแห่งสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด แต่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้างของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ และสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินแทบทุกแห่งมีค่าต่ำกว่า ๑ แสดงถึงสถานะทางการเงินที่ค่อนข้างเปราะบาง และอาจเป็นภาระต่อรัฐบาลในการเพิ่มทุนต่อไป

นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการให้สินเชื่อแก่บุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบธนาคารพาณิชย์และการปล่อยสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าท้องตลาด ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อรายได้และเงินกองทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินโครงการ และ

ก่อให้เกิดความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องเข้าชดเชยภาระความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้นทั้งในรูปของเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายจากโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรและโครงการประกันรายได้เกษตรกรที่ดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลยังมีภาระที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ ธกส. ในโครงการดังกล่าวอีกประมาณ ๒๐๒,๙๑๘ ล้านบาท ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มทุนและอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นจำนวน ๖๐๐ และ ๔๘,๘๓๒ ล้านบาท ตามลำดับ โดยเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ ธกส. จำนวน ๔๖,๓๙๓ ล้านบาท

การลงทุนภาครัฐ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว การลงทุนภาครัฐประกอบไปด้วยการลงทุนของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในปัจจุบัน การลงทุนขนาดใหญ่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ รองลงมาคือรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการลงทุนขนาดเล็กในท้องถิ่น ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ การเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีจำนวน ๑๖๐,๑๙๔ ล้านบาท รัฐบาลมีการลงทุน ๒๖๕,๐๑๘ ล้านบาท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนจำนวน ๗๗,๑๘๗ ล้านบาท ในขณะที่โครงการ PPP ที่ดำเนินการในปัจจุบันเป็นโครงการรถไฟฟ้า ๕ เส้นทางที่ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย มีมูลค่าโครงการทั้งสิ้น ๑๙๗,๙๓๐ ล้านบาท ซึ่งการลงทุนภาครัฐในโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในหลายลักษณะ เช่น ความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องเข้าไปรับภาระดอกเบี้ยและต้นเงินของรัฐวิสาหกิจที่ทำการกู้เงิน นอกจากนี้ หากโครงการเหล่านี้มีรายรับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ และในกรณีการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) นั้น อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องเข้าดำเนินการในโครงการนั้นๆ แทน หากโครงการนั้นๆ ประสบภาวะขาดทุนและเอกชนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ความเสี่ยงทางการคลังจาก อปท. มี ๒ ลักษณะ คือ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์ ซึ่งทำให้การวางแผนการคลังระยะปานกลางไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ และความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินการด้านการคลังของ อปท. โดยตรง ทั้งนี้ การดำเนินการด้านการคลังของ อปท. ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐบาล คือ การที่ อปท. มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองค่อนข้างน้อย ทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพื่อให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน การถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ยังเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับสัดส่วนรายได้ของ อปท. ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงและสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง พบว่า ระบบสถาบันการเงินของไทยมีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง และไม่น่าจะมีปัญหาด้านเสถียรภาพในอนาคตอันใกล้ และหากเกิดปัญหาเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะทำหน้าที่ชดเชยความเสียหายต่อผู้ฝากเงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยต้นทุนของการชดเชยความเสียหายนั้นจะใช้จ่ายจากเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีไม่เพียงพอต่อต้นทุนการชดเชยความเสียหาย รัฐบาลอาจต้องเข้ารับผิดชอบซึ่งถือเป็นภาระโดยนัยของรัฐบาล ทั้งนี้ ภาระทางการคลังจากภาคการเงินที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน คือ หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งรัฐบาลรับภาระจ่ายดอกเบี้ยปีละประมาณกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท และปัจจุบันยังไม่มีวิธีบริหารจัดการเพื่อลดต้นทุนดังกล่าว

ส่วนที่ ๑
เป้าหมายนโยบายการคลัง

(ว่าง)

ส่วนที่ ๑

เป้าหมายนโยบายการคลัง

เป้าหมายหลักของนโยบายการคลัง คือ การรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน และการแก้ไขปัญหาทางสังคม โดยผสมผสานเครื่องมือทางการคลังประเภทต่างๆ ได้แก่ เครื่องมือด้านการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย การบริหารทรัพย์สินและการก่อหนี้สาธารณะ ในขณะเดียวกันการดำเนินการทางการคลังต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความโปร่งใส และความยั่งยืนทางการคลัง โดยสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการคลังที่เหมาะสม

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณตามระบบกระแสเงินสดจำนวน ๒๘๕,๘๔๘ ล้านบาท และเมื่อรวมกับการเกินดุลนอกงบประมาณ ๑๗๗,๑๕๐ ล้านบาท ทำให้ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลขาดดุลตามระบบกระแสเงินสดทั้งสิ้น ๑๐๘,๖๙๘ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐบาลขาดดุลการคลังต่อเนื่องมาหลายปี จึงมีความจำเป็นต้องวางแผนเพื่อจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยใช้แนวทางต่างๆ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันจะต้องบริหารรายจ่ายให้อยู่ภายในกรอบที่กำหนด รวมทั้งมีการจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำ และเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายผ่านกองทุนนอกงบประมาณอีกจำนวนหนึ่ง โดยกองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่ ๑๑ กองทุน^๑ มีการใช้จ่ายในช่วง ๙ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๔ จำนวน ๒๒๖,๕๓๑ ล้านบาท การใช้จ่ายจากงบประมาณและนอกงบประมาณเหล่านี้ จะมีผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจและเพิ่มความเป็นธรรมในสังคม

ในด้านการลงทุน นอกจากจะมีการลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรงแล้ว ภาครัฐยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) อีกด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐวิสาหกิจมีการเบิกจ่ายลงทุนจำนวน ๑๕๓,๖๑๖ ล้านบาท^๒ และมีการลงทุนผ่าน PPP ในส่วนของโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ในขณะที่การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น รวมทั้งการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจในมาตรการ/โครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรต่างๆ ทั้งนี้ ภายในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๔ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการอนุมัติสินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อตามนโยบายกึ่งการคลังไปแล้วทั้งสิ้น ๑๘๓,๖๖๔ ล้านบาท และรัฐบาลได้ทำการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ อีก ๕๘,๒๒๑ ล้านบาท

สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

^๑ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ และกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

^๒ รวมงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ต่อรัฐสภา ซึ่งหากกฎหมายมีผลบังคับใช้จะช่วยให้อปท. มีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ทิศทางของนโยบายการคลังจะยังคงเป็นไปเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทาง เศรษฐกิจโดยการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และผ่านกลไกอื่นๆ ของรัฐ ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการลงทุนร่วมกับภาคเอกชน ใน ขณะเดียวกัน รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยมีเป้าหมาย สำคัญคือการเข้าสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในระยะปานกลาง ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังและการ วางแผนทางการคลังในระยะปานกลางจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ซึ่งได้อัญเชิญปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักของ การพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม การพัฒนาคนสู่สังคม แห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต การสร้างความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน การปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้เศรษฐกิจภายในประเทศมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ทางการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นแบบบูรณาการที่เน้นคน และชุมชนเป็นศูนย์กลาง

ส่วนที่ ๒

ประมาณการฐานการคลังระยะปานกลาง
และประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค
ต่อฐานการคลังระยะปานกลาง (๒๕๕๕-๒๕๖๐)

(ว่าง)

บทที่ ๑ ประมาณการฐานการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ฐานการคลังในระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานการคลังในช่วง ๕ ปีข้างหน้า หรือช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๐ โดยมีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา ๓ ประการ กล่าวคือ ๑) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการประมาณการรายได้รัฐบาล ๒) การประมาณการรายได้ของรัฐบาล และ ๓) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล โดยส่วนต่างระหว่างผลการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานะการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ สมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค

เศรษฐกิจไทยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ คาดการณ์ว่าจะขยายตัวร้อยละ ๑.๕ ซึ่งเป็นการปรับตัวลดลงจากประมาณการเดิมซึ่งคาดการณ์ว่าจะขยายตัวในช่วงร้อยละ ๓.๕- ๔.๐ เนื่องจากประเทศไทยประสบภัยพิบัติอุทกภัยตั้งแต่ช่วงปลายไตรมาสที่ ๓ ต่อเนื่องในไตรมาสที่ ๔ ได้ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตทั้งภาคเกษตร และอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตในเขตนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปทุมธานี ซึ่งเป็นแหล่งผลิตของอุตสาหกรรมยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ สิ่งทอ รองเท้า ผลิตภัณฑ์อาหาร และเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยาง และพลาสติก เป็นต้น และเป็นโรงงานผลิตชิ้นส่วนและวัตถุดิบต้นน้ำ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมในจังหวัดอื่นๆ และกระทบต่อการส่งออกของประเทศ ทำให้เกิดการขาดแคลนชิ้นส่วนและวัตถุดิบในการผลิต รวมทั้งได้ส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวเนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้ประกาศเตือนในการเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ทำให้คาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาเมืองไทยลดลง

สำหรับการประมาณการเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐ นั้น คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะกลับสู่ภาวะปกติ และสามารถขยายตัวตามศักยภาพเศรษฐกิจ (Potential Output) รายละเอียดปรากฏตามตารางข้อสมมติฐานที่สำคัญ ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๓	๘.๗๕	๙.๗	๑๐.๓	๑๐.๗	๙.๔	๘.๕
๒. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๑.๕	๕.๐	๕.๙	๖.๕	๖.๗	๕.๑	๔.๖
๓. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๘๐	๓.๗๕	๓.๘๐	๓.๘๐	๔.๐๐	๔.๓๐	๓.๙๐

ที่มา ๑/ การคำนวณอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕ ใช้ข้อมูลประมาณการ GDP ปีปฏิทิน ๒๕๕๔-๒๕๕๕ ของ สศช. จำนวน ๑๐,๖๖๒.๕ และ ๑๑,๕๙๕.๗ พันล้านบาท เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

๒/ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕ ใช้ข้อมูลประมาณการของ สศช. เท่ากับ ๓.๘๐ และ ๓.๗๕ หรืออยู่ในช่วง ๓.๕-๔.๐

๓/ ข้อสมมติฐานตัวแปรทางเศรษฐกิจปี ๒๕๕๖-๒๕๕๘ เป็นข้อสมมติฐานจากการประชุมการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน

๔/ ปี ๒๕๕๙ เป็นข้อสมมติฐานจากรายงานสรุปภาวะประเทศของ สศช. และปี ๒๕๖๐ เป็นค่าเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๕๕- ๒๕๕๙ จากรายงานสรุปภาวะประเทศของ สศช. (ณ มิถุนายน ๒๕๕๔)

๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล

การประมาณการรายได้รัฐบาลปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐ พบว่า รายได้รัฐบาลมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๘.๖๒ และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP ขยายตัวลดลงจาก ๑๗.๗๔ ในปี ๒๕๕๔ เป็น ๑๖.๘๓ ในปี ๒๕๖๐ ขณะที่ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP (Revenue Buoyancy) เฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐ เท่ากับ ๐.๙ ทั้งนี้ ในการประมาณการดังกล่าวได้คำนึงถึงผลกระทบจากการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลในปี ๒๕๕๕ ถึง ๒๕๕๗ แล้ว ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔-๒๕๖๐ ดังปรากฏในตารางที่ ๑.๒

ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้รัฐบาลระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	เฉลี่ย ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐
๑. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาดปีปฏิทิน (CY) (พันล้านบาท) *	๑๐,๖๖๒.๕	๑๑,๕๙๕.๗	๑๒,๗๒๐.๐	๑๔,๐๓๐.๐	๑๕,๕๓๑.๐	๑๖,๙๙๑.๐	๑๘,๔๓๕.๐	๑๔,๘๘๓.๘
๒. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาดปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๕๒	๘.๗๕	๙.๗๐	๑๐.๓๐	๑๐.๗๐	๙.๔๐	๘.๕๐	๙.๕๖
๓. ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาดปีงบประมาณ (FY) (พันล้านบาท)	๑๐,๖๖๗.๓	๑๑,๓๗๐.๐	๑๒,๔๔๘.๕	๑๓,๗๑๓.๙	๑๕,๑๖๙.๐	๑๖,๗๙๒.๐	๑๘,๕๘๘.๗	๑๔,๖๘๐.๔
๔. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาดปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	๗.๕๒	๖.๕๙	๙.๔๙	๑๐.๑๗	๑๐.๖๑	๑๐.๗๐	๑๐.๗๐	๙.๗๑
๕. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๘๐	๓.๗๕	๓.๘๐	๓.๘๐	๔.๐๐	๔.๓๐	๓.๙๐	๓.๘๕
ประมาณการรายได้รัฐบาล								
๖. รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๑,๘๙๑.๐๐	๑,๙๘๐.๐๐	๒,๑๒๓.๐๐	๒,๓๓๐.๕๐	๒,๕๙๒.๐๐	๒,๘๔๘.๐๐	๓,๑๐๒.๐๐	๒,๔๙๕.๙๒
๗. อัตราเพิ่มของรายได้ (ร้อยละ)	๑๐.๙	๔.๗๑	๗.๒๒	๙.๗๗	๑๑.๒๒	๙.๘๘	๘.๙๒	๘.๖๒
๘. ค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ (Buoyancy)	๑.๙๘	๐.๕๔	๐.๗๔	๐.๙๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๐.๙๐
๙. สัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ CY (ร้อยละ)	๑๗.๗๔	๑๗.๐๘	๑๖.๖๙	๑๖.๖๑	๑๖.๖๙	๑๖.๗๖	๑๖.๘๓	๑๖.๗๘
๑๐. สัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ FY (ร้อยละ)	๑๗.๗๓	๑๗.๔๑	๑๗.๐๕	๑๖.๙๙	๑๗.๐๙	๑๖.๙๖	๑๖.๖๙	๑๗.๐๓

ที่มา ๑/ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕ ใช้ข้อมูลประมาณการ GDP ของ สศช. เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
 ๒/ ข้อสมมติฐานตัวแปรทางเศรษฐกิจปี ๒๕๕๖-๒๕๕๘ เป็นข้อสมมติฐานจากการประชุมการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน
 ๓/ ปี ๒๕๕๙ เป็นข้อสมมติฐานจากรายงานสรุปภาวะประเทศของ สศช. (มิถุนายน ๒๕๕๔) และปี ๒๕๖๐ เป็นค่าเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๕๕- ๒๕๕๙ จากรายงานสรุปภาวะประเทศของ สศช. (มิถุนายน ๒๕๕๔)
 ๔/ การคำนวณ GDP ปีงบประมาณ ใช้สัดส่วนของ GDP ในแต่ละไตรมาสของปีก่อนหน้า และประมาณการ GDP ของทั้งปี

๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)

การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๐ เป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐานว่า โครงการหลักต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น โครงการด้านสวัสดิการต่าง ๆ ก็ยังคงดำเนินการต่อเนื่อง โดยมีข้อสมมติฐาน ดังนี้

๑. งบบุคลากร

- เงินเดือน กำหนดให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ต่อปี ซึ่งพิจารณาจากอัตราการเพิ่มของรายจ่ายจริงย้อนหลัง ๓ ปี (ปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔) โดยหักผลจากการเพิ่มเงินเดือนร้อยละ ๕ ในปี ๒๕๕๔ ออก และได้รวมผลการปรับขึ้นเงินเดือนครูร้อยละ ๘ แล้ว

- ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทนพนักงานราชการ ค่าจ้างชั่วคราว กำหนดให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๐.๕ ต่อปี ซึ่งพิจารณาจากรายจ่ายจริงย้อนหลัง ๓ ปี (ปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔)

- เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ประมาณการโดยใช้ประมาณการรายจ่ายจริงของปี ๒๕๕๔ ประกอบกับผลกระทบจากมาตรการและกฎหมายต่าง ๆ ที่จะมีผลในระยะต่อไป ได้แก่ มาตรการเกษียณอายุก่อนกำหนดในปี ๒๕๕๕ และการแก้ไขกฎหมายให้นำเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) มารวมกับเงินบำนาญ ซึ่งคาดว่าจะมีผลบังคับทันทีในปี ๒๕๕๕

- เงินสำรอง สมทบและชดเชยของข้าราชการ กำหนดให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ต่อปี (ใช้หลักการเดียวกับประมาณการรายจ่ายเงินเดือน)

- ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามประมาณการอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๒. งบดำเนินงาน

- ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามประมาณการอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๓. งบชำระหนี้

- รายจ่ายชำระต้นเงินกู้เป็นข้อมูลประมาณการของ สศค. ซึ่งกำหนดให้คิดเป็นประมาณร้อยละ ๓ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

- รายจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นข้อมูลประมาณการของ สศค. ซึ่งกำหนดให้คิดเป็นประมาณร้อยละ ๙ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

๔. เงินอุดหนุน

- เงินอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ปี ๒๕๕๔ จำนวนผู้มีสิทธิ ๔๘ ล้านคน และค่าใช้จ่ายรายหัว ๒,๕๔๖ บาทต่อคน ปี ๒๕๕๕ ใช้ข้อมูลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งกำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวเท่ากับ ๒,๘๙๕.๖๐ บาทต่อคน และจำนวนผู้มีสิทธิ ๔๘.๓๓ ล้านคน และค่าบริการสุขภาพ ๔ รายการ (โรคเอดส์, ไตวายเรื้อรังระยะสุดท้าย, เบาหวานและความดันโลหิตสูง, และจิตเวช) เท่ากับ ๗,๔๔๐ ล้านบาท ปี ๒๕๕๖-๒๕๖๐ กำหนดให้จำนวนผู้มีสิทธิเพิ่มขึ้นเท่ากับอัตราเพิ่มของประชากรคือ ร้อยละ ๐.๕ ต่อปี ค่าใช้จ่ายรายหัวกำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป และประมาณการงบบุคลากรกำหนดให้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๓.๕ ต่อปี (หลักการเดียวกับรายจ่ายเงินเดือน)

- เงินอุดหนุนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เป็นข้อมูลประมาณการของ กยศ.^๓

- เงินอุดหนุนกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นข้อมูลประมาณการของ สศค.^๔

- เงินสมทบกองทุนประกันสังคม กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามประมาณการอัตราเงินเฟ้อทั่วไป และประมาณการผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๐.๕ ต่อปี

^๓ ณ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔

^๔ ณ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔

- การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนอื่น ๆ กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามประมาณการอัตราเงินเฟ้อทั่วไป
- เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำหนดให้รายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลจะมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ ๒๗.๐ ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๕ ทุกปี

๕. รายจ่ายตามนโยบายรัฐบาล

- รายจ่ายเพื่ออุดหนุนให้แก่สถานศึกษาตามนโยบายเรียนฟรีของรัฐบาลกำหนดให้จำนวนผู้มีสิทธิและค่าใช้จ่ายต่อคนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑ ต่อปี ซึ่งพิจารณาจากอัตราเพิ่มของงบประมาณย้อนหลัง ๒ ปี (ปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔)

- รายจ่ายตามโครงการหลักประกันรายได้ผู้สูงอายุ กำหนดให้จำนวนผู้มีสิทธิเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๔.๓๔ ต่อปี ซึ่งพิจารณาจากอัตราเพิ่มของประชากรผู้สูงอายุย้อนหลัง ๔ ปี (๒๕๕๐-๒๕๕๓) (ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

- รายจ่ายเพื่อเป็นค่าตอบแทนให้แก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ๖๐๐ บาทต่อเดือน กำหนดให้จำนวนผู้มีสิทธิเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑ ต่อปี

- รายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบด้วย โครงการชดเชยภาระขาดทุนและดอกเบี้ยโครงการรับจำนำ และโครงการอื่นๆ เช่น โครงการรับฝากข้าวเปลือกยุงฉาง โครงการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) แทนเกษตรกร และโครงการพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น เป็นข้อมูลประมาณการจาก ธกส.^๕

๖. งบรายจ่ายอื่น

- การจัดสรรงบประมาณให้องค์การมหาชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของศาล หน่วยงานของรัฐสภา และรัฐวิสาหกิจ (ไม่รวม ธกส.) กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามประมาณการอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๗. งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

- การจัดสรรงบประมาณรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเท่ากับ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาททุกปี

๘. รายจ่ายลงทุน

- ประมาณการรายจ่ายลงทุนประกอบด้วย

๑) ประมาณการรายจ่ายลงทุนที่ผูกพันตาม มาตรา ๒๓ ของ พรบ. วิธีการงบประมาณ ซึ่งกำหนดวงเงินรายจ่ายลงทุนขั้นต่ำเท่ากับร้อยละ ๔.๗ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย

๒) ประมาณการรายจ่ายลงทุนของโครงการลงทุนใหม่ กำหนดให้มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๐.๕ ของ GDP

๑.๔ ประมาณการฐานะการคลังรัฐบาล

จากประมาณการดุลงบประมาณ (ตารางที่ ๑.๓) พบว่า แม้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นภายใต้ข้อสมมติฐานเศรษฐกิจที่ขยายตัวต่อเนื่อง แต่ในด้านงบประมาณรายจ่าย ก็เพิ่มขึ้นต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหารจัดการทางด้านการคลังจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลจะขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องในระหว่างปี ๒๕๕๕-๒๕๕๙ และจะสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปี ๒๕๕๘ ทั้งนี้ ดุลการคลังเบื้องต้น^๖ (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปี ๒๕๕๗

^๕ ค่าของงบประมาณในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน

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

ตารางที่ ๑.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	เฉลี่ย ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๑,๙๘๐.๐	๒,๑๒๓.๐	๒,๓๓๐.๕	๒,๕๙๒.๐	๒,๘๔๘.๐	๓,๑๐๒.๐	๒,๔๙๕.๙
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๔.๗๑	๗.๒๒	๙.๗๗	๑๑.๒๒	๙.๘๘	๘.๙๒	๘.๖๒
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๐๘	๑๖.๖๙	๑๖.๖๑	๑๖.๖๙	๑๖.๗๖	๑๖.๘๓	๑๖.๗๘
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๓๘๐.๐	๒,๗๐๔.๐	๒,๖๔๐.๐	๒,๗๖๖.๐	๒,๙๐๗.๐	๒,๙๘๙.๐	๒,๗๓๑.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๙.๖๘	๑๓.๖๑	-๒.๓๗	๔.๗๗	๕.๑๐	๒.๘๒	๕.๖๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๐.๕๒	๒๑.๒๖	๑๘.๘๒	๑๗.๘๑	๑๗.๑๑	๑๖.๒๑	๑๘.๖๒
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๐๐.๐	-๕๘๑.๐	-๓๐๙.๕	-๑๗๔.๐	-๕๙.๐	๑๑๓.๐	-๒๓๕.๐๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๔๕	-๔.๕๗	-๒.๒๑	-๑.๑๒	-๐.๓๕	๐.๖๑	-๑.๘๕
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๒๐๑.๐	-๓๕๔.๐	-๗๑.๕	๗๕.๐	๒๐๓.๐	๓๘๒.๐	๕.๕๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๗๓	-๒.๗๘	-๐.๕๑	๐.๔๘	๑.๑๙	๒.๐๗	-๐.๒๑
ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	-๑๕๔.๘	-๒๗๘.๐	๗.๕	๑๕๘.๐	๒๙๐.๐	๔๗๒.๐	๘๒.๔๕
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๓๔	-๒.๑๙	๐.๐๕	๑.๐๒	๑.๗๑	๒.๕๖	๐.๓๐

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ

ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง มีจำนวน ๔,๔๔๘,๒๔๙.๘๙ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๖๖ ของ GDP^๗ และจากการประมาณการของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) (ตารางที่ ๑.๔) ภายใต้สมมติฐานการก่อหนี้ใหม่ในปี ๒๕๕๕ และการชำระหนี้ปี ๒๕๕๕ ตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ปรับปรุงครั้งที่ ๑ พบว่า ประมาณการหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปี ๒๕๕๕ เท่ากับ ๕,๒๒๑.๘ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๕.๐ ของ GDP

สำหรับประมาณการหนี้สาธารณะคงค้างในช่วงปี ๒๕๕๖-๒๕๖๐ กำหนดสมมติฐานให้การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นไป เพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัว GDP ณ ราคาตลาด และรายจ่ายงบชำระเงินคืนต้นเงินกู้คิดเป็นร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่าย พบว่า ประมาณการหนี้สาธารณะของประเทศจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงสุดเท่ากับร้อยละ ๔๙.๗ ของ GDP ในปี ๒๕๕๗ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้ระดับหนี้สาธารณะไม่ควรเกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP ดังนั้น หากกำหนดให้อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินนโยบายการคลัง รัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการดำเนินการดังกล่าว และรัฐบาลจะมีความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายการคลังที่อาจทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต เนื่องจากประมาณการหนี้สาธารณะยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังค่อนข้างมาก

ตารางที่ ๑.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะ ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๒๒๑.๘	๖,๒๒๒.๖	๖,๙๗๔.๑	๗,๖๔๘.๕	๘,๒๕๔.๙	๘,๗๓๕.๘
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๕.๐	๔๘.๘	๔๙.๗	๔๙.๒	๔๘.๖	๔๗.๔

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

^๗ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ตามตัวเลขประกาศของ สบน. ใช้ประมาณการ GDP ปี ๒๕๕๔ เท่ากับ ๑๐,๘๖๗.๗๓ พันล้านบาท (สศช. ณ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๔) หากใช้ประมาณการ GDP ปี ๒๕๕๔ ณ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งเท่ากับ ๑๐,๖๖๒.๕ พันล้านบาท ยอดหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเท่ากับร้อยละ ๔๑.๗๒

บทที่ ๒ ประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค ต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะส่วนใหญ่จะพิจารณาจากแนวโน้มของข้อมูลในอดีต ประกอบกับสมมติฐานของปัจจัยหรือตัวแปรที่กำหนดหรือมีอิทธิพลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะ ภายใต้สถานการณ์ปกติหรือกรณีฐาน (Base Case) ซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด หรือการคาดการณ์อย่างดีที่สุด (Best Guess Estimate) แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อม เช่น ภาวะทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นความเสี่ยงที่ทำให้ฐานะการคลังไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังในช่วง ๕ ปีข้างหน้า หรือตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐ จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อฐานะการคลังจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยที่กำหนด ดังนี้

๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง ได้กำหนดสมมติฐานที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไป และค่าความยืดหยุ่นของรายได้

ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	เฉลี่ย ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐
กรณีฐาน							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๐๐	๕.๙๐	๖.๕๐	๖.๗๐	๕.๑๐	๔.๖๐	๕.๖๓
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๗๕	๓.๘๐	๓.๘๐	๔.๐๐	๔.๓๐	๓.๙๐	๓.๙๓
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ย (เท่า)	๐.๕๔	๐.๗๔	๐.๙๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๐.๙๐
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๐๐	๗.๙๐	๘.๕๐	๘.๗๐	๗.๑๐	๖.๖๐	๗.๓๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๗๕	๒.๘๐	๒.๘๐	๓.๐๐	๓.๓๐	๒.๙๐	๓.๐๙
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ย (เท่า)	๐.๕๔	๑.๐๐	๑.๑๙	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๐๙
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๐๐	๓.๙๐	๔.๕๐	๔.๗๐	๓.๑๐	๒.๖๐	๓.๙๗
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๗๕	๔.๘๐	๔.๘๐	๕.๐๐	๕.๓๐	๔.๙๐	๔.๗๖
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ย (เท่า)	๐.๕๔	๐.๔๘	๐.๗๔	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๗๐

ที่มา ๑/ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕ ใช้ข้อมูลประมาณการ GDP ของ สศช. เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

๒/ ข้อสมมติฐานตัวแปรทางเศรษฐกิจปี ๒๕๕๖-๒๕๕๘ เป็นข้อสมมติฐานจากการประชุมการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน ปี ๒๕๕๙ เป็นข้อสมมติฐานจากรายงานสรุปภาวะประเทศของ สศช. (มิถุนายน ๒๕๕๔) และปี ๒๕๖๐ เป็นค่าเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๕๕- ๒๕๕๙ จากรายงานสรุปภาวะประเทศของ สศช. (มิถุนายน ๒๕๕๔)

๓/ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยในปี ๒๕๕๖-๒๕๕๘ ได้รวมผลกระทบของการสูญเสียรายได้จากการปรับลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลแล้ว

๔/ ข้อสมมติฐานความอ่อนไหวของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) กำหนดให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๒ และกรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) กำหนดให้ขยายตัวลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๒

๕/ ข้อสมมติฐานความอ่อนไหวของอัตราเงินเฟ้อ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) กำหนดให้ลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๑ และกรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) กำหนดให้เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๑

๖/ ข้อสมมติฐานความอ่อนไหวของค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (๒๕๔๓-๒๕๔๔) ซึ่งเท่ากับ ๐.๘๒ (น้อยกว่า ๑) และค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจดี (๒๕๔๕-๒๕๕๑) ซึ่งเท่ากับ ๑.๒๘ (มากกว่า ๑)

๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้รัฐบาล รายจ่ายรัฐบาล และดุลการคลัง มีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลอง ดังนี้

กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) หากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลขยายตัวเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก ๐.๙๐ เท่า ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นเฉลี่ย ๑.๐๙ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเศรษฐกิจขยายตัว เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๑.๐ (Real GDP ขยายตัวสูงกว่ากรณีฐานร้อยละ ๒ และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปลดลงจาก กรณีฐาน ร้อยละ ๑) ส่งผลให้อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิ (ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๘.๖๒ ในกรณีฐานเป็นร้อยละ ๑๑.๕๕ และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๖.๗๘ ใน กรณีฐานเป็นร้อยละ ๑๗.๗๘ ขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั่วไปที่ลดลงนั้น ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัว เฉลี่ยลดลงจากร้อยละ ๕.๖๐ ในกรณีฐานเป็นร้อยละ ๕.๕๔ ทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยลดลงจาก ร้อยละ ๑.๘๕ ต่อ GDP ในกรณีฐานเป็นร้อยละ ๐.๔๒ ต่อ GDP โดยสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปี ๒๕๕๘ ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปี ๒๕๕๗ ทั้งนี้ ดุลการคลัง เบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปี ๒๕๕๗ เช่นกัน

ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	เฉลี่ย ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๑,๙๘๐.๐	๒,๑๙๒.๐	๒,๔๖๖.๕	๒,๘๕๙.๐	๓,๒๔๐.๐	๓,๖๓๔.๐	๒,๗๓๑.๙
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๔.๗๑	๑๐.๗๑	๑๓.๔๔	๑๔.๙๘	๑๓.๓๓	๑๒.๑๖	๑๑.๕๕
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๐๘	๑๗.๐๘	๑๗.๔๑	๑๗.๙๒	๑๘.๓๙	๑๘.๘๔	๑๗.๗๘
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๓๘๐.๐	๒,๗๐๒.๐	๒,๖๓๗.๐	๒,๗๖๑.๐	๒,๙๐๐.๐	๒,๙๗๙.๐	๒,๗๗๖.๕
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๙.๖๘	๑๓.๕๓	-๒.๔๑	๔.๗๐	๕.๐๓	๒.๗๒	๕.๕๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๐.๕๒	๒๑.๐๕	๑๘.๔๖	๑๗.๓๐	๑๖.๔๖	๑๕.๔๔	๑๘.๒๑
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๐๐.๐	-๕๑๐.๐	-๑๕๐.๕	๙๘.๐	๓๔๐.๐	๖๕๕.๐	๕.๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๔๕	-๓.๙๗	-๑.๐๕	๐.๖๑	๑.๙๓	๓.๔๐	-๐.๔๒
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๒๐๑.๐	-๒๘๓.๐	๘๖.๕	๓๔๗.๐	๖๐๑.๐	๙๒๓.๐	๒๔๕.๖
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๗๓	-๒.๒๐	๐.๖๑	๒.๑๗	๓.๔๑	๔.๗๘	๑.๑๗
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๑๕๔.๘	-๒๐๗.๐	๑๖๕.๕	๔๓๐.๐	๖๘๘.๐	๑,๐๑๒.๐	๓๒๒.๓
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๓๔	-๑.๖๑	๑.๑๖	๒.๖๙	๓.๙๑	๕.๒๕	๑.๖๘

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) หากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลขยายตัวเฉลี่ยลดลงจาก ๐.๙๐ เท่า ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นเฉลี่ย ๐.๗๐ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเศรษฐกิจขยายตัวลดลง จากกรณีฐานร้อยละ ๑ (Real GDP ขยายตัวต่ำกว่ากรณีฐานร้อยละ ๒ และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปที่เพิ่มขึ้นจากกรณี ฐานร้อยละ ๑) ส่งผลให้อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิลดลงจากร้อยละ ๘.๖๒ ในกรณีฐานเป็นร้อย ละ ๖.๑๒ และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยลดลงจากร้อยละ ๑๖.๗๘ ในกรณีฐาน เป็นร้อยละ ๑๖.๐๐ ขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั่วไปที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๕.๖๐ ใน กรณีฐานเป็นร้อยละ ๕.๖๙ ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑.๘๕ ต่อ GDP ใน

กรณีฐานเป็นร้อยละ ๓.๐๖ ต่อ GDP และไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายไม่สามารถสมดุลได้ภายในปี ๒๕๖๐ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปี ๒๕๖๐

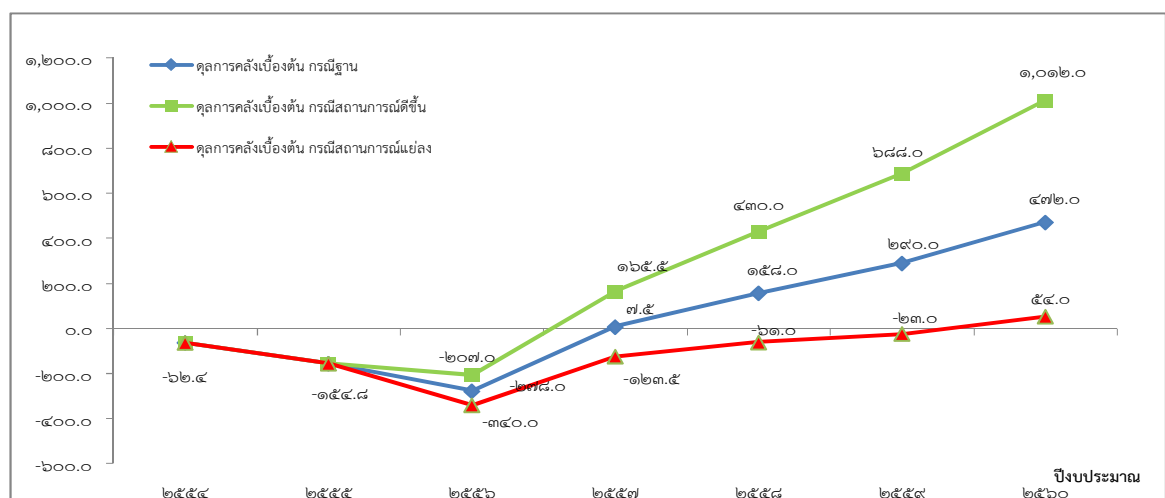
ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์แย่ง (Pessimistic)

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	เฉลี่ย ปี ๒๕๕๕-๒๕๖๐
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๑,๙๘๐.๐	๒,๐๖๒.๐	๒,๒๐๓.๕	๒,๓๗๙.๐	๒,๕๔๓.๐	๒,๖๙๙.๐	๒,๓๑๑.๑
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๔.๗๑	๔.๑๔	๖.๘๖	๗.๙๖	๖.๘๙	๖.๑๓	๖.๑๒
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๐๘	๑๖.๓๖	๑๕.๙๙	๑๕.๗๔	๑๕.๕๒	๑๕.๓๓	๑๖.๐๐
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๓๘๐.๐	๒,๗๐๕.๐	๒,๖๔๔.๐	๒,๗๗๒.๐	๒,๙๑๕.๐	๓,๐๐๕.๐	๒,๗๓๖.๘
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๙.๖๘	๑๓.๖๖	-๒.๒๖	๔.๘๔	๕.๑๖	๓.๐๙	๕.๖๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๐.๕๒	๒๑.๔๖	๑๙.๑๙	๑๘.๓๔	๑๗.๗๙	๑๗.๐๖	๑๙.๐๖
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๐๐.๐	-๖๔๓.๐	-๔๔๐.๕	-๓๙๓.๐	-๓๗๒.๐	-๓๐๖.๐	-๔๒๕.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๔๕	-๕.๑๐	-๓.๒๐	-๒.๖๐	-๒.๒๗	-๑.๑๔	-๓.๐๖
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๒๐๑.๐	-๔๑๖.๐	-๒๐๒.๕	-๑๔๔.๐	-๑๑๐.๐	-๓๖.๐	-๑๘๔.๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๗๓	-๓.๓๐	-๑.๔๗	-๐.๙๕	-๐.๖๗	-๐.๒๐	-๑.๓๙
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๑๕๔.๘	-๓๔๐.๐	-๑๒๓.๕	-๖๑.๐	-๒๓.๐	๕๔.๐	-๑๐๘.๑
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๓๔	-๒.๗๐	-๐.๙๐	-๐.๔๐	-๐.๑๔	๐.๓๑	-๐.๘๖

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ซึ่งเป็นดุลการคลังที่มีความเหมาะสมในการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาล เนื่องจากไม่รวมรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศ หรือไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจพบว่า กรณีฐาน ดุลการคลังเบื้องต้นจะสามารถเกินดุลได้ในปี ๒๕๕๗ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ดุลการคลังเบื้องต้นจะสามารถเกินดุลได้ในปี ๒๕๕๗ โดยเกินดุลสูงกว่าในกรณีฐาน ในขณะที่กรณีสถานการณ์ที่แย่งดุลการคลังเบื้องต้นจะเกินดุลได้ในปี ๒๕๖๐

แผนภาพที่ ๒.๑ การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)



ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

๒.๓ การประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของหนี้สาธารณะภายใต้สมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลเฉลี่ย และอัตราเงินเฟ้อเป็นไปตามข้อ ๒) และการกู้เพื่อโครงการลงทุนของรัฐบาลและการกู้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นไปเพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของ GDP ณ ราคาตลาด และงบประมาณรายจ่าย พบว่า กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่ากรณีฐาน โดยมีสัดส่วนสูงสุดที่สุดเท่ากับร้อยละ ๔๗.๙ ของ GDP ในปี ๒๕๕๖ ซึ่งถือว่าสามารถรักษาตัวชี้วัดหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้

ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๒๒๑.๘	๖,๑๔๕.๔	๖,๗๕๖.๑	๗,๑๗๒.๒	๗,๓๙๙.๘	๗,๓๖๖.๓
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๕.๐	๔๗.๙	๔๗.๓	๔๔.๙	๔๒.๐	๓๘.๒

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ากรณีฐาน โดยมีสัดส่วนสูงสุดที่สุดเท่ากับร้อยละ ๕๕.๗ ของ GDP ในปี ๒๕๖๐ ซึ่งสูงกว่าทั้งกรณีฐานและกรณีสถานการณ์ดีขึ้น แต่ยังคงอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังได้

ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๒๒๑.๘	๖,๒๗๐.๙	๗,๑๕๕.๓	๘,๐๓๕.๒	๘,๙๓๕.๐	๙,๘๐๘.๔
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๕.๐	๔๙.๗	๕๑.๙	๕๓.๒	๕๔.๕	๕๕.๗

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, ณ ธันวาคม ๒๕๕๔

(ว่าง)

ส่วนที่ ๓
การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕

(ว่าง)

บทที่ ๓ รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วยการประเมินด้านสถานการณ์ด้านการคลังและหนี้สาธารณะ ดังนี้

๓.๑ สถานะด้านการคลัง

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ด้านการคลังของรัฐบาลประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ และประมาณการปีงบประมาณ ๒๕๕๕ โดยครอบคลุมทั้งด้านฐานะการคลังของรัฐบาล สถานการณ์ด้านรายได้ และสถานการณ์ด้านรายจ่าย พบว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ได้สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ส่งผลให้รัฐบาลมีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายและชดเชยเงินคงคลัง สำหรับทิศทางนโยบายงบประมาณในปี ๒๕๕๕ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าขนาดของการจัดหางบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ นั้นมีแนวโน้มลดลงจากการจัดหางบประมาณขาดดุลตามเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔

๑) ฐานะการคลังของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ รัฐบาลขาดดุลเงินสด ๙๗,๐๘๘ ล้านบาท ลดลงค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ที่ขาดดุลเงินสด ๓๓๖,๒๘๖ ล้านบาท เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลสูงกว่าที่ประมาณการไว้ตามเอกสารงบประมาณถึงร้อยละ ๒๖.๒^{๑๔} ซึ่งเป็นไปตามการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโลกหลังภาวะวิกฤติ ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ เท่ากับ ๒๓๒,๕๗๕ ล้านบาท ต่ำกว่าที่ประมาณการตามเอกสารงบประมาณถึงร้อยละ ๓๓ อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ได้มีรายจ่ายจากโครงการไทยเข้มแข็ง ซึ่งอยู่นอกระบบงบประมาณอีกจำนวน ๒๑๙,๕๒๙ ล้านบาท ทั้งนี้ หากนับรวมรายจ่ายจากโครงการไทยเข้มแข็ง จะทำให้การขาดดุลการคลังปีงบประมาณ ๒๕๕๓ เท่ากับ ๓๐๔,๕๑๑ ล้านบาท (หากนับรวมรายจ่ายจากโครงการไทยเข้มแข็ง ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ขาดดุลทั้งสิ้น ๓๙๑,๑๕๘ ล้านบาท)

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทำให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลสูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณถึงร้อยละ ๑๔.๖ โดยในระหว่างปีมีการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เพื่อนำรายได้ที่เกินกว่าที่ประมาณการไว้ มาใช้จ่ายและชดเชยเงินคงคลัง อย่างไรก็ตาม ตลอดปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลขาดดุลงบประมาณเพียง ๒๘๕,๘๔๘ ล้านบาท ต่ำกว่าการขาดดุลที่ตั้งไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมถึงร้อยละ ๒๘.๕ และเมื่อรวมกับดุลนอกงบประมาณที่เกิดขึ้นอีก ๑๗๗,๑๕๐ ล้านบาท (จากการชดเชยเงินคงคลังและเงินฝากคลังของเงินกู้ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง) ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดเพียง ๑๐๘,๖๙๘ ล้านบาท ทั้งนี้ จากตารางที่ ๓.๑ จะเห็นได้ว่า การขาดดุลที่

^{๑๔} ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ มีรายได้พิเศษจากการยึดทรัพย์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จำนวน ๔๙,๐๑๖ ล้านบาท และเงินคืนจาก กบข. อีกจำนวน ๘,๑๓๕ ล้านบาท ทั้งนี้ หากไม่รวมรายได้พิเศษดังกล่าว การจัดเก็บรายได้ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณร้อยละ ๒๒

เกิดขึ้นจริงในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ เป็นจำนวนที่ต่ำกว่าการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณค่อนข้างมาก แสดงถึงฐานะการคลังที่ดีขึ้น

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๕ คาดว่าจะมีการจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๑,๙๘๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าการจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๔.๗ ในขณะที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่ากับ ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๙.๓ โดยเป็นการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๓.๑ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

ปีงบประมาณ	๒๕๕๓		๒๕๕๔			๒๕๕๕
	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	ระบบกระแสเงินสด	วงเงินงบประมาณ
๑. รายได้นำส่งคลัง	๑,๓๕๐,๐๐๐	๑,๗๐๘,๖๒๕	๑,๖๕๐,๐๐๐	๑๒๐,๐๐๐	๑,๘๙๒,๐๔๗	๑,๙๘๐,๐๐๐
๒. รายจ่าย	๑,๗๐๐,๐๐๐	๑,๗๘๔,๔๑๓	๒,๐๗๐,๐๐๐	๙๙,๙๖๘	๒,๑๗๗,๘๙๕	๒,๓๘๐,๐๐๐
- ปีปัจจุบัน		๑,๖๒๗,๘๗๕			๒,๐๕๐,๕๔๐	
- ปีก่อน		๑๕๖,๕๓๘			๑๒๗,๓๕๕	
๓. ดุลเงินงบประมาณ	(๓๕๐,๐๐๐)	(๗๕,๗๘๘)	(๔๒๐,๐๐๐)	๒๐,๐๓๒	(๒๘๕,๘๔๘)	(๔๐๐,๐๐๐)
๔. ดุลเงินนอกงบประมาณ		(๒๑,๓๐๐)			๑๗๗,๑๕๐	
๕. ดุลเงินสดก่อนกู้		(๙๗,๐๘๘)			(๑๐๘,๖๙๘)	
๖. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		๒๓๒,๕๗๕			๒๐๐,๖๖๖	
๗. ดุลเงินสดหลังกู้		๑๓๕,๔๘๗			๙๑,๙๖๘	

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณโดยสังเขป

๒) ด้านรายได้

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๑,๗๐๔,๔๗๖ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณถึงร้อยละ ๒๖ อันเป็นผลมาจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยและอุปสงค์ภายในประเทศที่แข็งแกร่ง ซึ่งขยายตัวต่อเนื่องมาจนถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ มีการจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๑,๘๙๑,๐๒๗ ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณที่ร้อยละ ๑๔.๖ และสูงกว่ารายได้จัดเก็บสุทธิปีงบประมาณ ๒๕๕๓ อยู่ร้อยละ ๑๐.๙ และเมื่อพิจารณาเป็นรายกรมและรายภาษี พบว่า กรมสรรพากรจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการถึง ๒๑๐,๐๖๖ ล้านบาท หรือสูงกว่าประมาณการร้อยละ ๑๖.๑ โดยภาษีที่จัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการที่สำคัญ คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งสูงกว่าประมาณการร้อยละ ๓๓.๔ ๘.๙ และ ๗.๖ ตามลำดับ ในขณะที่กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๔ และ ๓.๓ ตามลำดับ

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ประมาณการจัดเก็บรายได้สุทธิเท่ากับ ๑,๙๘๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าการจัดเก็บรายได้สุทธิประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๔.๗ ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้การจัดเก็บรายได้

เพิ่มขึ้นค่อนข้างน้อย เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจากการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลและการขยายเวลาการลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมัน

ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ ๒๕๕๓				ปีงบประมาณ ๒๕๕๔				ปีงบประมาณ ๒๕๕๕	
	จัดเก็บได้	ปมก.	เปรียบเทียบกับ		จัดเก็บได้	ปมก.	เปรียบเทียบกับ		ปมก.	เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว (%)
			ปมก. (%)	ปีที่แล้ว (%)			ปมก. (%)	ปีที่แล้ว (%)		
๑. กรมสรรพากร	๑,๒๖๔,๕๘๔	๑,๐๙๗,๙๐๐	๑๕.๒	๑๑.๑	๑,๕๑๕,๖๖๖	๑,๓๐๕,๖๐๐	๑๖.๑	๑๙.๙	๑,๖๒๔,๘๐๐	๗.๒
๒. กรมสรรพสามิต	๔๐๕,๘๖๒	๒๙๑,๐๐๐	๓๙.๕	๓๙.๔	๓๙๙,๗๗๙	๓๘๗,๑๐๐	๓.๓	(๑.๕)	๔๐๕,๐๐๐	๑.๓
๓. กรมศุลกากร	๙๗,๑๔๘	๗๓,๘๐๐	๓๑.๖	๒๑.๐	๑๐๒,๘๘๒	๘๘,๔๐๐	๑๖.๔	๕.๙	๑๐๕,๕๐๐	๒.๕
๔. หน่วยงานอื่น	๒๓๕,๔๕๒	๑๖๒,๙๐๐	๔๔.๕	๓๕.๑	๒๐๖,๐๕๑	๑๗๗,๔๐๐	๑๖.๒	(๑๒.๕)	๒๑๑,๔๐๐	๒.๖
- รัฐวิสาหกิจ	๙๑,๕๕๓	๘๓,๓๐๐	๙.๙	๕.๗	๙๘,๗๙๕	๘๘,๔๐๐	๑๗.๑	๗.๙	๑๐๔,๐๐๐	๕.๓
๕. รวมทั้งสิ้น	๒,๐๐๓,๐๔๖	๑,๖๒๕,๖๐๐	๒๓.๒	๑๘.๙	๒,๒๒๔,๓๗๘	๑,๙๕๘,๕๐๐	๑๓.๖	๑๑.๐	๒,๓๔๖,๗๐๐	๕.๕
๖. หัก การคืนภาษีของกรมสรรพากร ฯลฯ	๒๙๘,๕๗๐	๒๗๕,๖๐๐	๘.๓	๙.๒	๓๓๓,๓๕๑	๓๐๘,๕๐๐	๘.๑	๑๑.๖	๓๖๖,๗๐๐	๑๐.๐
๗. รวมรายได้สุทธิก่อนจัดสรร	๑,๗๐๔,๔๗๖	๑,๓๔๙,๔๐๐	๒๖.๙	๒๐.๙	๑,๘๙๑,๐๒๗	๑,๖๕๐,๐๐๐	๑๔.๓	๑๑.๑	๒,๐๖๖,๙๐๐	๕.๑
จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	๖๕,๗๓๖	๔๕,๔๐๐	๔๔.๘	๒๒.๑	๗๖,๒๓๒	๗๐,๕๐๐	๘.๑	๑๖.๐	๘๖,๙๐๐	๑๔.๐
๘. รวมรายได้สุทธิ (Net)	๑,๖๓๘,๗๔๐	๑,๓๐๔,๐๐๐	๒๖.๓	๒๐.๘	๑,๘๑๔,๗๙๕	๑,๕๗๙,๕๐๐	๑๔.๖	๑๐.๙	๑,๙๘๐,๐๐๐	๔.๗

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓) ด้านรายจ่าย

ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรวม ๑,๗๘๔,๔๑๓ ล้านบาท สูงกว่าที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณร้อยละ ๕ อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมการเบิกจ่ายเหลือมปี การเบิกจ่ายจากงบประมาณปี ๒๕๕๓ ต่ำกว่าเอกสารงบประมาณร้อยละ ๔.๒ หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๙๕.๘ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำมีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๗ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๘๖.๑ สำหรับเงินงบประมาณรายการงบกลาง พบว่า มีการเบิกจ่ายสูงกว่าที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณถึงร้อยละ ๔.๘ โดยรายการที่เบิกจ่ายสูงกว่างบประมาณที่ตั้งไว้จะเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ เป็นต้น

ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

	๒๕๕๓			๒๕๕๔			๒๕๕๕
	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่าย	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายกับงบประมาณ (ร้อยละ)	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่าย	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายกับงบประมาณ (ร้อยละ)	งบประมาณ
๑. รายจ่าย	๑,๗๐๐,๐๐๐	๑,๗๘๔,๔๑๓	๕.๐	๒,๑๖๙,๙๖๘	๒,๑๗๗,๘๙๕	๐.๔	๒,๓๘๐,๐๐๐
๒. รายจ่ายประจำ	๑,๔๓๖,๓๙๐	๑,๓๙๓,๘๓๙	-๓.๐	๑,๖๖๗,๔๔๐	๑,๖๓๙,๙๓๘	-๑.๖	๑,๘๕๕,๘๔๑
- งบกลาง	๒๑๕,๐๐๗	๒๒๕,๓๔๖	๔.๘	๒๖๕,๗๖๓	๒๗๑,๘๔๔	๒.๓	๔๒๐,๖๐๑
- เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	๓๘,๓๓๓	๒๒,๔๖๗	-๔๑.๔	๔๗,๖๐๐	๕๔,๖๘๗	๑๔.๙	๖๖,๐๐๐
๓. เบิกจ่ายเหลือปี	-	๑๕๖,๕๓๘	n.a.	-	๑๒๗,๓๕๕	n.a.	
๔. รายจ่ายลงทุน	๒๑๒,๖๘๙	๑๘๓,๑๑๕	-๑๓.๙	๓๕๕,๔๘๕	๒๖๓,๕๕๘	-๒๕.๙	๔๒๓,๓๘๗
๕. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	๕๐,๙๒๑	๕๐,๙๒๑	๐.๐	๓๒,๕๕๕	๓๒,๕๕๕	๐.๐	๔๖,๘๕๔
๖. รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	-	-	n.a.	๑๑๔,๔๘๙	๑๑๔,๔๘๙	๐.๐	๕๓,๙๑๘

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับวงเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ (รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) มีจำนวน ๒,๑๖๙,๙๖๘ ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ ๑,๖๖๗,๔๔๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๗๖.๘ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน ๓๕๕,๔๘๕ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๖.๔ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ๓๒,๕๕๕ ล้านบาท (ร้อยละ ๑.๕ ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ๑๑๔,๔๘๙ ล้านบาท (ร้อยละ ๕.๓ ของวงเงินงบประมาณ) ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรวม ๒,๑๗๗,๘๙๕ ล้านบาท สูงกว่าที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณร้อยละ ๐.๔ อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมการเบิกจ่ายเหลือปี การเบิกจ่ายจากงบประมาณปี ๒๕๕๔ ต่ำกว่าเอกสารงบประมาณราวร้อยละ ๕.๕ หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๙๔.๕ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำมีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๘.๔ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๗๔.๑ สำหรับงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น พบว่า มีการเบิกจ่ายสูงกว่าที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณร้อยละ ๑๔.๙

สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ นั้นเท่ากับ ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าวงเงินงบประมาณปี ๒๕๕๔ ร้อยละ ๙.๗ โดยเป็นรายจ่ายประจำ ๑,๘๕๕,๘๔๑ ล้านบาท รายจ่ายลงทุน ๔๒๓,๓๘๗ ล้านบาท รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ๔๖,๘๕๔ ล้านบาท และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง ๕๓,๙๑๘ ล้านบาท

๔) การขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลมีการยกเว้นภาษีเฉพาะรายในรูปแบบต่างๆ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลขาดรายได้รวมทั้งสิ้น ๒๖๓,๔๔๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๒ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รวมงบเพิ่มเติม) โดยแบ่งเป็นการขาดรายได้จากการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีเงินได้และภาษีศุลกากรเพื่อส่งเสริมการลงทุนเท่ากับ ๒๕๘,๑๙๗ ล้านบาท และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลในเขตต่อเนื่อง (น้ำมันเชียว) จำนวน ๕,๒๔๖ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การยกเว้นภาษีเฉพาะรายเหล่านี้ก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น ๗๙,๐๓๓ ล้านบาท การจ้างงานภายในประเทศเพิ่มขึ้น ๕๒,๑๖๒ คน และคาดว่าจะช่วยให้อัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจปรับตัวเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๐.๑๖ จากกรณีฐาน

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๕ คาดว่ารัฐบาลจะมีการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายจำนวน ๒๘๓,๙๕๙ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ ๗.๘ และคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเป็นการขาดรายได้ในส่วนของการส่งเสริมการลงทุน ๒๗๘,๔๗๗ ล้านบาท และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเท่ากับ ๕,๔๘๒ ล้านบาท และคาดว่ามาตรการเหล่านี้จะทำให้มีการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น ๘๕,๑๘๘ ล้านบาท การจ้างงานเพิ่มขึ้น ๕๖,๒๒๔ คน และอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจปรับตัวเพิ่มขึ้น ๐.๑๗ จากกรณีฐาน

อย่างไรก็ตาม การขาดรายได้ดังกล่าวไม่ส่งผลให้รายได้ที่จัดเก็บได้จริงมีความแตกต่างจากการประมาณการรายได้ เนื่องจากในการประมาณการรายได้นั้น มีการพิจารณาการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายเหล่านี้แล้ว ทั้งนี้ การขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายนี้มีนัยสำคัญคือเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายที่รัฐบาลอัดฉีดลงไปในระบบเศรษฐกิจ นอกเหนือจากรายจ่ายที่จ่ายจากเงินงบประมาณและกองทุนนอกงบประมาณ

ตารางที่ ๓.๔ การขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย

หน่วย: ล้านบาท

	๒๕๕๔	๒๕๕๕
๑. การยกเว้น/ลดหย่อนภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน	๒๕๘,๑๙๗	๒๗๘,๔๗๗
๒. การยกเว้นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลในเขตต่อเนื่อง	๕,๒๔๖	๕,๔๘๒
๓. รวมการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย	๒๖๓,๔๔๓	๒๘๓,๙๕๙
๔. วงเงินงบประมาณ	๒,๑๖๙,๙๖๘	๒,๓๘๐,๐๐๐
๕. สัดส่วนการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะรายต่องบประมาณ (ร้อยละ)	๑๒.๑	๑๑.๙

ที่มา สำนักนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓.๒ หนี้สาธารณะ

ข้อมูลหนี้สาธารณะ ประกอบด้วย สถานะหนี้สาธารณะคงค้างและภาระหนี้ของรัฐบาล

๑) หนี้สาธารณะคงค้าง

ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ ๔,๒๓๑ พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๒.๓ ของ GDP ในขณะที่ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ ๔,๔๔๘ พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๑.๗ ของ GDP ทั้งนี้ เป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง ๓,๑๘๑ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ๑,๐๘๐ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน ๑๕๗ พันล้านบาท และหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินอีก ๓๐ พันล้านบาท

หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงถือเป็นสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดในหนี้สาธารณะเท่ากับร้อยละ ๗๑.๕ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๔.๓ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนของหนี้สาธารณะประเภทต่างๆ ต่อยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๓

จากตารางที่ ๓.๕ จะเห็นว่า หนี้สาธารณะมีโอกาสนำไปสู่วิกฤติทางการคลังค่อนข้างต่ำ เนื่องจากสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงทรงตัวอยู่ในระดับที่ไม่สูงและต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐) และเมื่อพิจารณาในเชิงพลวัตพบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไม่ได้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้า เท่ากับว่าระดับหนี้สาธารณะยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงแค่อ้อยู่ที่ ๓.๓ ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลกจึงไม่น่าจะเกิดขึ้น

ตารางที่ ๓.๕ หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: พันล้านบาท

	๓๐ ก.ย. ๕๓	๓๐ ก.ย. ๕๔	สัดส่วนต่อหนี้ สาธารณะคงค้าง (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลงเทียบกับ ๓๐ ก.ย. ๕๓ (ร้อยละ)
๑. หนี้รัฐบาล	๒,๙๐๗	๓,๑๘๑	๗๑.๕	๙.๔
- หนี้ในประเทศ	๒,๘๕๓	๓,๑๓๕	๗๐.๕	๙.๙
- หนี้ต่างประเทศ	๕๔	๔๖	๑.๐	-๑๔.๘
๒. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๑,๐๘๔	๑,๐๘๐	๒๔.๓	-๐.๔
๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๕๓๕	๕๒๗	๑๑.๙	-๑.๔
- หนี้ในประเทศ	๓๗๓	๓๕๖	๘.๐	-๔.๖
- หนี้ต่างประเทศ	๑๖๑	๑๗๑	๓.๘	๖.๑
๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๕๔๙	๕๕๒	๑๒.๔	๐.๕
- หนี้ในประเทศ	๔๐๙	๔๒๕	๙.๕	๓.๘
- หนี้ต่างประเทศ	๑๔๐	๑๒๘	๒.๙	-๙.๐
๓. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	๑๗๗	๑๕๗	๓.๕	-๑๑.๔
- หนี้ในประเทศ	๑๗๐	๑๕๑	๓.๔	-๑๑.๖
- หนี้ต่างประเทศ	๗	๖	๐.๑	-๗.๗
๔. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	๖๒	๓๐	๐.๗	-๕๑.๐
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๓๐	๓๐	๐.๗	๐.๐
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๓๒	-	๐.๐	-๑๐๐.๐
๕. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	-	-	น.า.	น.า.
รวมหนี้ในประเทศ	๓,๘๖๘	๔,๐๙๗	๙๒.๑	๕.๙
- ร้อยละต่อ GDP	๓๘.๗	๓๘.๔		
รวมหนี้ต่างประเทศ	๓๖๓	๓๕๑	๗.๙	-๓.๑
- ร้อยละต่อ GDP	๓.๖	๓.๓		
รวมหนี้สาธารณะคงค้าง	๔,๒๓๑	๔,๔๔๘	๑๐๐.๐	๕.๑
- ร้อยละต่อ GDP	๔๒.๓	๔๑.๗		
GDP (adjusted)	๑๐,๐๐๑	๑๐,๖๗๗		

หมายเหตุ GDP (adjusted) เป็น GDP ที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

๒) ภาระหนี้ของรัฐบาล

ภาระหนี้ของรัฐบาลประกอบไปด้วยรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจำนวน ๒๐๙,๓๗๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๓ ของวงเงินงบประมาณ ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐบาลมีภาระหนี้เท่ากับ ๒๑๑,๔๑๗ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐.๒ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๔ (และคิดเป็นร้อยละ ๙.๗ หากนับรวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) โดยแบ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๓๒,๕๕๕ ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ร้อยละ ๓๖.๑ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเท่ากับ ๑๗๘,๘๖๒ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ร้อยละ ๑๒.๙ (รายละเอียดตามตารางที่ ๓.๖)

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๔๖,๘๕๔ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๔๓.๙ และจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเท่ากับ ๑๗๕,๒๔๔ ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ร้อยละ ๒.๐ รวมทั้งสิ้นรัฐบาลมีภาระหนี้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เท่ากับ ๒๒๒,๐๙๘ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๓ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ ๓.๖ ภาระหนี้ของรัฐบาล

หน่วย: ล้านบาท

	๒๕๕๓	สัดส่วนต่อ วงเงิน งบประมาณ (ร้อยละ)	๒๕๕๔	สัดส่วนต่อ วงเงิน งบประมาณ (รวมงบ เพิ่มเติม) (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	๒๕๕๕	สัดส่วนต่อ วงเงิน งบประมาณ (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระต้นเงินกู้	๕๐,๙๒๑	๓.๐	๓๒,๕๕๕	๑.๕	-๓๖.๑	๔๖,๘๕๔	๒.๐	๔๓.๙๒
ดอกเบี้ยและ ค่าธรรมเนียม	๑๕๘,๔๕๑	๙.๓	๑๗๘,๘๖๒	๘.๒	๑๒.๙	๑๗๕,๒๔๔	๗.๔	-๒.๐๒
รวม	๒๐๙,๓๗๒	๑๒.๓	๒๑๑,๔๑๗	๙.๗	๑.๐	๒๒๒,๐๙๘	๙.๓	๕.๐๕
วงเงินงบประมาณ รายจ่าย	๑,๗๐๐,๐๐๐		๒,๑๖๙,๙๖๘			๒,๓๘๐,๐๐๐		

หมายเหตุ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๔ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว
ที่มา งบประมาณโดยสังเขป

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันยอดหนี้สาธารณะคงค้างและภาระหนี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบกับการวิเคราะห์ฐานะการคลังระยะปานกลางในบทที่ ๒ ซึ่งคาดว่าดุลการคลัง (ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ย) มีแนวโน้มที่จะสมดุลภายในปี ๒๕๕๘ จึงสามารถสรุปได้ว่าในระยะปานกลางแล้ว ความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะวิกฤติหนี้สาธารณะมีโอกาสดำเนินการยาก ยกเว้นจะเกิดภาวะตกต่ำของระบบเศรษฐกิจอย่างไม่คาดคิด หรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอย่างไม่คาดคิด ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากหนี้สาธารณะได้

๓.๓ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๓.๗ ดังนี้

ตารางที่ ๓.๗ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล

ความเสี่ยงทางการคลัง	แหล่งที่มาของความเสี่ยง
๑. ด้านการกำกับดูแลและความร่วมมือ	- การตั้งข้อสมมุติฐานในการประมาณการสถานะทางการคลังไม่เหมาะสม คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง
๒. ด้านรายได้	- การผันผวนของภาวะเศรษฐกิจส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมาย - ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการในการจัดเก็บรายได้ - การจัดสรรและแบ่งรายได้ภาษีให้แก่ อปท. - การใช้มาตรการทางด้านรายจ่ายภาษี
๓. ด้านทรัพย์สิน	- ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่งผลต่อรายได้นำส่งคลัง - การค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ/การชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ
๔. ด้านรายจ่าย / หนี้สิน	- การผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นกว่าที่ตั้งเป้าหมาย - การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ - การตั้งงบประมาณอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณ/รัฐวิสาหกิจ / อปท. - การเพิ่มทุนและการชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล - การตั้งงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ - การดำเนินโครงการ PPP มีผลกระทบต่อภาระทางการคลังทั้งที่ชัดแจ้งและโดยนัย - ความเสี่ยงจากภาคการเงินมีผลกระทบต่อภาระทางการคลังทั้งที่ชัดแจ้งและโดยนัย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

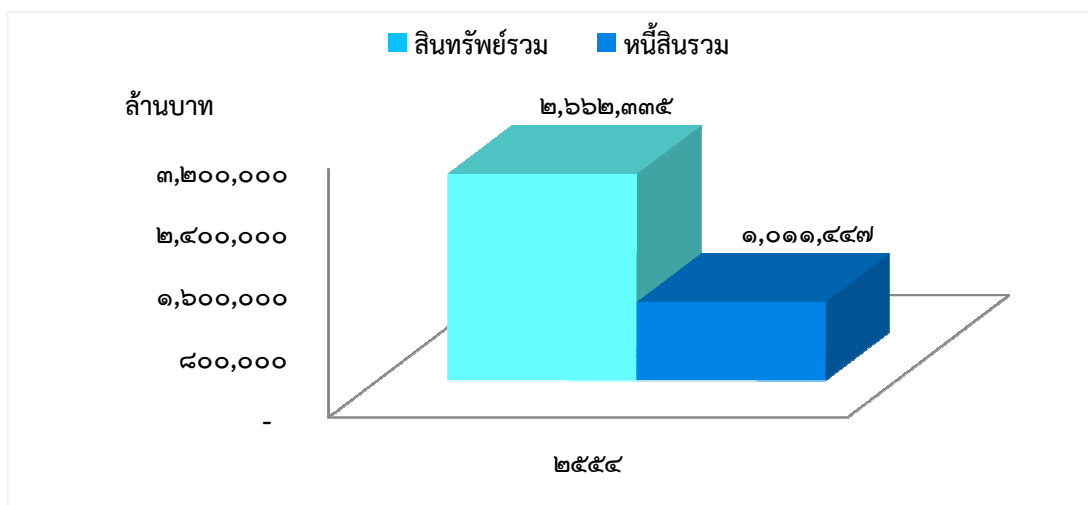
- ๑) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้ถูกต้องตามหลักวิชาการมากที่สุด รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลจะคลาดเคลื่อนไปจากผลการดำเนินงานจริง ก็ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว
- ๒) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี
- ๓) เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ
- ๔) กำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณสมดุล และการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของวงเงินงบประมาณ)
- ๕) เพิ่มความน่าเชื่อถือของกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยการออกกฎหมายรองรับ
- ๖) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภัยธรรมชาติ เป็นต้น
- ๗) จัดทำรายงานความเสี่ยงเพื่อติดตามและประเมินภาระทางการคลังทั้งที่เป็นภาระโดยตรงและภาระผูกพันจากการค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ การดำเนินการนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐวิสาหกิจ และการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ
- ๘) เร่งปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อขยายฐานรายได้ในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเตรียมความพร้อมรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจมหภาคในอนาคต

บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ

๔.๑ ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ เป็นกองทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะในแต่ละกองทุน โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน และส่วนใหญ่แล้วกองทุนนอกงบประมาณจะไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่จะขอจัดสรรจากงบประมาณตามความจำเป็น โดยในปัจจุบันประเทศไทยมีกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนทั้งสิ้นจำนวน ๑๐๖ กองทุน^๙

แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม ปี ๒๕๕๔ (ณ มิถุนายน ๒๕๕๔)



ที่มา กรมบัญชีกลาง

จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับงบการเงินของกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๐๖ กองทุน ในเดือนมิถุนายนปี ๒๕๕๔ (แผนภาพที่ ๔.๑) พบว่า กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม โดยมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นจำนวน ๒,๖๖๒,๓๓๕ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๐๑๑,๔๔๗ ล้านบาท ซึ่งกองทุนนอกงบประมาณที่มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมมากที่สุดคือ กองทุนประกันสังคม โดยมีสินทรัพย์จำนวน ๘๗๕,๗๕๙ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๘๙ ของสินทรัพย์ของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด และมีหนี้สินจำนวน ๕๑๔,๐๙๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๐.๕๘ ของหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด

๔.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณจำนวน ๑๑ กองทุน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ จะพิจารณาคัดเลือกเฉพาะกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนที่มีสินทรัพย์เกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป และมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์มากกว่า ๑ หรือ มีอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวมน้อยกว่า ๐ หรือมีบทบาทในการเป็นกลไกเพื่อพัฒนา

^๙ รายงานฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ (ข้อมูลเบื้องต้น) ของกรมบัญชีกลาง

เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผลการคัดเลือกกองทุนดังกล่าวพบว่า กองทุนนอกงบประมาณที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ กองทุน^{๑๐} ได้แก่

- ๑) กองทุนประกันสังคม
- ๒) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- ๓) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- ๔) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
- ๕) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
- ๖) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- ๗) กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร
- ๘) กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- ๙) กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- ๑๐) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- ๑๑) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

โดยในปี ๒๕๕๔ (มิถุนายน ๒๕๕๔) กองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๔๕๙,๘๐๑ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๑๙ ของสินทรัพย์ของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด และมีหนี้สินรวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๓๓,๑๙๒ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๒.๗๒ ของหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมด (ตารางที่ ๔.๑)

ตารางที่ ๔.๑ สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวมของกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔*

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	สินทรัพย์				หนี้สิน			
	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔
๑. กองทุนประกันสังคม	๖๑๒,๑๙๒.๕๐	๗๐๗,๑๘๖.๔๙	๗๙๕,๓๘๓.๙๖	๘๗๕,๗๕๙.๓๔	๓๗๗,๐๐๒.๓๘	๔๓๘,๒๘๒.๒๗	๔๓๘,๐๐๙.๓๒	๕๑๔,๐๙๐.๕๘
๒. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	๒๙๗,๑๕๙.๖๖	๒๘๒,๘๑๓.๕๖	๓๔๖,๑๗๙.๙๖	๓๖๑,๐๖๕.๕๘	๕๒๒.๙๐	๕๗๕.๐๒	๙๑๒.๑๗	๗๐๙.๘๒
๓. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	๘๑,๕๑๔.๖๕	๘๒,๖๗๐.๕๘	๙๘,๗๕๖.๗๖	๙๙,๖๐๐.๐๘	๘,๓๙๕.๑๕	๐.๒๒	๓.๕๖	๐.๙๗
๔. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย	๓๙,๑๙๒.๐๖	๔๐,๐๐๕.๓๓	๔๓,๖๔๗.๔๗	๔๒,๘๔๙.๙๙	๓๒,๒๒๖.๐๔	๒๐,๙๘๕.๕๐	๑๑,๙๕๘.๔๔	๑๑,๖๙๑.๑๕
๕. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	๒๐,๓๒๘.๑๕	๓๒,๗๑๔.๑๗	๓๓,๑๒๐.๙๘	๓๗,๒๗๙.๘๗	๙,๐๑๔.๖๖	๕,๗๓๙.๐๔	๔,๓๔๒.๓๐	๒,๒๖๔.๐๒
๖. กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	๑๔,๒๗๑.๘๗	๑๖,๓๑๐.๘๐	๑๙,๔๘๐.๓๓	๑๒,๓๙๖.๗๕	๑๔,๒๒๕.๓๓	๑๖,๕๖๙.๖๕	๑๗,๙๙๓.๗๖	๔,๑๖๙.๔๒
๗. กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร	๑๒,๘๙๙.๕๘	๑๓,๔๒๖.๗๒	๙,๖๔๓.๕๘	๑๐,๒๗๓.๗๐	๒.๖๖	๐.๐๐๒	๐.๐๐๓	๐.๐๐๓
๘. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	๘,๗๖๑.๓๒	๘,๗๖๑.๕๙	๘,๘๐๓.๖๗	๘,๘๑๙.๗๘	๐.๐๐๒	๐.๐๐๑	๑๔.๗๘	๒.๖๕
๙. กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๔,๔๖๔.๖๙	๔,๓๐๗.๓๙	๓,๖๔๒.๓๒	๓,๖๑๓.๐๓	๑๔.๙๑	๘.๑๑	๑๗.๒๗	๑๐.๘๘
๑๐. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	๓,๔๕๙.๔๒	๒,๙๐๘.๘๖	๓,๐๙๙.๗๙	๓,๓๖๒.๘๙	๕๐.๘๑	๓๔.๓๘	๓๒๘.๕๕	๒๕๒.๐๐
๑๑. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	๒,๒๙๒.๙๓	๒,๗๔๙.๙๑	๔,๗๒๓.๖๑	๔,๗๘๐.๑๘	๒๐.๓๓	๓๙.๗๔	๗.๒๖	๐.๙๓
รวม	๑,๐๙๖,๕๓๖.๘๓	๑,๑๙๓,๘๕๕.๔๐	๑,๓๖๖,๔๘๒.๔๓	๑,๔๕๙,๘๐๑.๑๙	๔๔๑,๔๗๕.๑๗	๔๘๒,๒๓๓.๙๓	๔๗๓,๖๓๗.๔๑	๕๓๓,๑๙๒.๔๒

หมายเหตุ *ข้อมูลปี ๒๕๕๔ เป็นข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๔
ที่มา กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

^{๑๐} เดิมมีจำนวน ๑๓ กองทุน แต่ได้ตัดกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ออกไป เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบเลิกกองทุนโดยให้รวมเข้ากับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และได้แยกกองทุนเพื่อการชำระหนี้ใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบบสถาบันการเงินออกไปอยู่ในส่วนความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

จากตารางที่ ๔.๑ จะเห็นว่า ในปี ๒๕๕๔ (มิถุนายน ๒๕๕๔) สินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมของ กองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุนมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยทุกกองทุนมีจำนวนสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สิน รวม แสดงให้เห็นว่า ฐานะทางการเงินของกองทุนเหล่านั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายกองทุนพบว่า มีบางกองทุนที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม เนื่องจากเป็นกองทุนที่มีสินทรัพย์รวม ไกล่เคียงกับหนี้สินรวม จึงมีโอกาที่จะประสบปัญหาทางการเงินหากบริหารจัดการไม่เหมาะสม จนอาจส่งผล กระทบต่อภาระงบประมาณในอนาคต

ตารางที่ ๔.๒ รายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔*

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน	รายได้				ค่าใช้จ่าย			
	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔
๑. กองทุนประกันสังคม	๑๒๙,๑๙๐.๖๕	๑๓๐,๕๕๓.๘๕	๒๑๗,๑๒๓.๖๓	๑๑๘,๐๐๗.๔๗	๙๘,๗๑๒.๑๐	๑๐๙,๑๘๖.๓๘	๗๕,๘๗๔.๕๔	๑๑๗,๗๗๓.๓๙
๒. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	๒๖,๕๑๓.๔๐	๒๘,๑๐๐.๑๓	๒๒,๗๒๕.๙๑	๒,๑๓๘.๐๑	๖๕๖.๘๐	๖๐๓.๓๐	๑,๑๓๒.๕๙	๕๔๔.๒๖
๓. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	๑๑,๓๐๖.๐๐	๙,๙๕๐.๗๐	๑๖,๒๔๕.๐๖	๑,๐๗๙.๑๐	๖๗๕.๖๐	๓๙๙.๗๔	๒๔๕.๓๐	๒๐๖.๘๔
๔. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย	๖,๑๘๗.๘๐	๑๕,๔๙๗.๓๕	๑๔,๒๑๖.๐๕	๑๐,๘๔๖.๙๒	๑๓,๔๓๔.๒๐	๒๕๙.๖๐	๑,๕๓๗.๒๑	๑๑,๐๙๓.๑๔
๕. กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	๒๓,๙๓๘.๙๑	๓๕,๘๗๙.๙๐	๓๗,๘๘๕.๑๙	๑๗,๖๘๔.๗๘	๑๒,๗๙๒.๕๐	๑๕,๑๑๕.๘๐	๓๕,๒๕๕.๒๑	๑๖,๒๑๙.๗๑
๖. กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	๗๖,๘๙๐.๔๐	๘๑,๐๔๘.๖๔	๘๙,๖๕๗.๗๐	๘๕,๕๗๒.๘๕	๖๘,๓๔๒.๔๐	๘๑,๔๕๓.๓๗	๘๙,๘๓๕.๕๕	๗๖,๗๐๙.๓๖
๗. กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร	๒,๖๑๑.๒๐	๓,๐๓๐.๗๐	๑,๐๙๔.๘๐	๑,๒๖๖.๖๐	๖๖๗.๑๐	๒,๕๐๓.๘๐	๕,๑๔๔.๘๙	๖๓๖.๔๘
๘. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	๔๔๕.๖๐	๓๘๒.๙๘	๓๙๒.๗๖	๔๕.๙๖	๒,๖๑๐.๘๙	๖๗๙.๙๙	๖๐๔.๖๗	๒๐.๐๒
๙. กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๑,๘๙๘.๘๐	๔๓๖.๙๐	๕๗๘.๐๓	๖๗๓.๘๘	๑,๕๑๘.๐๒	๕๗๙.๖๐	๑,๑๗๘.๖๒	๗๒๓.๘๙
๑๐. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	๒,๗๙๗.๖๒	๒,๗๓๖.๙๐	๓,๑๘๔.๐๗	๒,๗๖๑.๓๙	๒,๘๒๘.๔๐	๓,๔๓๘.๓๓	๓,๔๔๘.๕๕	๒,๓๙๒.๗๒
๑๑. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	๓๑๘.๘๘	๗๘๗.๖๐	๒,๒๘๐.๐๕	๒,๒๖๘.๒๗	๑๘๕.๓๓	๓๐๔.๓๒	๒๗๓.๘๖	๒๑๐.๗๒
รวม	๒๘๒,๐๙๙.๒๖	๓๐๘,๔๐๕.๖๕	๔๐๕,๔๘๓.๒๕	๒๔๒,๓๔๔.๘๓	๒๐๒,๔๒๓.๓๔	๒๑๔,๕๒๒.๒๓	๒๑๔,๕๓๐.๙๙	๒๒๖,๕๓๐.๕๓

หมายเหตุ *ข้อมูลปี ๒๕๕๔ เป็นข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๔
ที่มา กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ ๔.๒ จะเห็นว่า ในปี ๒๕๕๔ (มิถุนายน ๒๕๕๔) กองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน มีรายได้รวมทั้งสิ้นจำนวน ๒๔๒,๓๔๕ ล้านบาท มากกว่าค่าใช้จ่ายที่มีอยู่จำนวน ๒๒๖,๕๓๑ ล้านบาท ทั้งนี้ รายได้ดังกล่าวได้นับรวมรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลจำนวน ๑๕๗,๐๕๖ ล้านบาท หากรายได้ของทั้ง ๑๑ กองทุนไม่นับรวมรายได้จากเงินอุดหนุน จะทำให้รายได้ของทั้ง ๑๑ กองทุนต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน ๑ ๔๑,๒๔๒ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาเป็นรายกองทุนจะพบว่า กองทุนนอกงบประมาณบางแห่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ หรือมีค่าใช้จ่ายใกล้เคียงกับรายได้ ได้แก่

- ๑) กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีรายได้้น้อยกว่าค่าใช้จ่าย กล่าวคือ มีรายได้จำนวน ๖๗๓ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายจำนวน ๗๒๔ ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
- ๒) กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มีรายได้้น้อยกว่าค่าใช้จ่าย กล่าวคือ มีรายได้จำนวน ๑๐,๘๔๗ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายจำนวน ๑๑,๐๙๓ ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยปี ๒๕๕๓/๕๔
- ๓) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีรายได้ใกล้เคียงกับค่าใช้จ่าย กล่าวคือ มีรายได้จำนวน ๒,๗๖๑ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายจำนวน ๒,๓๙๓ ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนโครงการ (การให้เงินอุดหนุนโครงการต่าง ๆ ของกองทุน)

๔) กองทุนประกันสังคม มีรายได้ใกล้เคียงกับค่าใช้จ่าย กล่าวคือ มีรายได้จำนวน ๑๑๘,๐๐๗ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายจำนวน ๑๑๗,๗๗๓ ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าบริการทางการแพทย์ และผลประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ

๕) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีรายได้ใกล้เคียงกับค่าใช้จ่าย กล่าวคือ มีรายได้จำนวน ๘๕,๕๓๒.๘๕ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายจำนวน ๗๖,๗๐๙.๓๖ ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนเป็นประจำทุกปีเพื่อเป็นค่าบริการทางการแพทย์ตามที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้

๔.๓ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

ตารางที่ ๔.๓ งบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้กองทุนนอกงบประมาณตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕

หน่วย: ล้านบาท

ลำดับ	กองทุนและเงินหมุนเวียน	ปี ๒๕๕๐	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕
๑	กองทุนประกันสังคม	๒๑,๑๗๔.๗๐	๒๑,๕๘๘.๗๐	๓๙,๑๑๖.๑๐	๑๗,๒๒๗.๘๐	๒๓,๖๕๕.๑๐	๑๑,๑๖๕.๐๘
๒	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	๓๑,๓๒๓.๘๐	๒๔,๒๑๘.๖๐	๒๕,๖๗๕.๔๐	๒๐,๐๖๘.๘๐	๑๘,๐๐๐.๐๐	๙,๕๐๐.๐๐
๓	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	๑๓,๑๕๘.๐๐	๑๑,๓๐๐.๐๐	๙,๙๕๐.๐๐	๒๐๐.๐๐	๒๒๘.๖๐	๓๘,๕๒๒.๖๓
๔	กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	๗๕,๑๒๕.๙๐	๗๖,๕๘๘.๘๐	๘๐,๕๕๗.๗๐	๘๙,๓๘๔.๘๐	๑๐๑,๐๕๗.๙๐	๑๐๗,๘๑๔.๑๒
๕	กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร	๒,๕๐๐.๐๐	๒,๕๐๐.๐๐	๒,๔๕๓.๐๐	๑,๐๐๐.๐๐	๑,๐๐๐.๐๐	-
๖	กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๓,๐๐๐.๐๐	๑,๘๐๐.๐๐	๓๗๒.๕๐	๒๖๖.๐๐	๖๑๕.๐๐	๒,๑๒๒.๕๔
๗	กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร	๒๕๐.๐๐	๓๐๐.๐๐	๑๗๐.๐๐	๑,๑๒๗.๐๐	๒,๔๙๙.๑๐	๑,๕๐๗.๔๑
รวม		๑๔๖,๕๓๒.๔๐	๑๓๘,๓๐๗.๑๐	๑๕๘,๓๓๔.๗๐	๑๒๙,๒๗๔.๔๐	๑๔๗,๐๕๕.๗๐	๑๗๐,๖๓๑.๘๑

ที่มา งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕

จากตารางที่ ๔.๓ เห็นได้ว่า จากกองทุนนอกงบประมาณ ๑๑ กองทุน มี ๗ กองทุนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ กองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้คาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น ๑๗๐,๖๓๑.๘๑ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้าถึงร้อยละ ๑๖.๐๓ ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เกือบสองเท่า ทั้งนี้ เนื่องจากในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลมีนโยบายในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านกองทุนนอกงบประมาณมากขึ้น อาทิเช่น การขยายงานและบทบาทของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้ถือเป็นภาระทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องรับภาระ เนื่องจากกองทุนเหล่านี้ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง ดังนั้นหากกองทุนแต่ละกองทุนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินของรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนที่ช่วยสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น และผูกพันงบประมาณโดยกฎหมาย แต่การสร้างสวัสดิการดังกล่าวจะมาพร้อมกับภาระทางการคลังที่รัฐบาลต้องรับภาระ รวมไปถึงการใช้กองทุนสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นต้น

ตารางที่ ๔.๔ ประมาณการภาระทางการเงินคลังจากกองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙

หน่วย: ล้านบาท

กองทุน	ปี ๒๕๕๖	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๘	ปี ๒๕๕๙
กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ*	๑๒๓,๑๙๖	๑๒๘,๔๔๓	๑๓๔,๒๓๑	๑๔๕,๗๗๘
กองทุนประกันสังคม**	๒๖,๗๕๐	๒๘,๒๘๐	๓๐,๐๒๐	๓๑,๗๕๗
รวม	๑๔๙,๙๔๖	๑๕๖,๗๒๓	๑๖๔,๒๕๑	๑๗๗,๕๓๕

หมายเหตุ * เป็นข้อมูลการประมาณการของกรมบัญชีกลาง

** ข้อมูลในปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ เป็นข้อมูลการประมาณการจากกรมบัญชีกลาง ส่วนข้อมูลในปี ๒๕๕๙ เป็นการประมาณการโดยนำอัตราการเติบโตของเงินอุดหนุนปี ๒๕๕๘ คูณกับค่าเฉลี่ยของอัตราการเติบโตของเงินอุดหนุนกองทุน ๕ ปี ย้อนหลังที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง

จากตารางที่ ๔.๔ จะเห็นว่า ภาระทางการเงินคลังที่เกิดขึ้นจากการประมาณการเงินอุดหนุนในแต่ละปีของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภาระทางการเงินคลังของรัฐบาลที่จะต้องให้การอุดหนุนแก่กองทุนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต โดยคาดว่าในปี ๒๕๕๙ รัฐบาลจะต้องรับภาระในจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนทั้ง ๒ กองทุนเป็นจำนวน ๑๗๗,๕๓๕ ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนค่อนข้างสูง นอกจากนี้การที่กองทุนชราภาพจะเริ่มมีการจ่ายสิทธิประโยชน์บำนาญในปี ๒๕๕๗ จะส่งผลให้กองทุนประกันสังคมมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ วิมล ชატะมินา และคณะ (๒๕๕๑) ได้ทำการศึกษาภาระทางการเงินคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล และคาดว่ากองทุนประกันสังคมจะเริ่มขาดทุนในส่วนของกองทุนชราภาพและสงเคราะห์บุตรตั้งแต่ปี ๒๕๗๕ เป็นต้นไป และเงินสะสมของกองทุนจะหมดลงในปี ๒๕๘๖ ซึ่งหากกองทุนประกันสังคมมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น รัฐบาลก็ต้องเข้ามารับผิดชอบเงินผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ทั้งนี้ ยังมีกองทุนที่ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษคือ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากเป็นกองทุนที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบการด้วยการพยุงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งรายได้ของกองทุนส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บเงินส่งเข้ากองทุนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง และค่าใช้จ่ายของกองทุนส่วนใหญ่มาจากการจ่ายเงินชดเชยราคาน้ำมันประเภทต่างๆ ดังนั้น หากกองทุนประสบภาวะขาดทุนก็อาจกลายเป็นภาระทางการเงินคลังของรัฐบาล ทั้งนี้ จากข้อมูลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ณ วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ พบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีสินทรัพย์ที่เป็นเงินสดจำนวน ๖,๐๔๘ ล้านบาท และมีหนี้สินจำนวน ๑๘,๑๕๙ ล้านบาท โดยแยกเป็นหนี้สินที่อยู่ระหว่างการเบิกจ่ายเงินชดเชยจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจำนวน ๑๘,๐๐๘ ล้านบาท และเป็นงบบริหารโครงการที่ได้รับการอนุมัติแล้วจากเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจำนวน ๑๕๑ ล้านบาท มีผลทำให้ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสุทธิติดลบ ๑๒,๑๑๑ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาสภาพคล่องสุทธิของกองทุนจะพบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีสภาพคล่องสุทธิติดลบ (-๒,๖๗๑ ล้านบาทต่อเดือน) อันเกิดจากการที่รัฐบาลมีนโยบายปรับลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากน้ำมันเชื้อเพลิง ๓ ชนิด (เบนซิน ๙๕ เบนซิน ๙๑ และดีเซล) ทั้งนี้ แผนการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับกองทุนน้ำมันนั้น เบื้องต้นกำหนดวงเงินไว้ ๑ หมื่นล้านบาท ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวอาจกลายเป็นภาระทางการเงินคลังของรัฐบาลในอนาคต ถ้ารัฐบาลมีนโยบายในการขยายเวลาการปรับลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างต่อเนื่อง

จากการวิเคราะห์ภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑ กองทุน สามารถสรุปได้ว่า กองทุนที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังมากที่สุด^{๑๑} ได้แก่ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากกองทุนดังกล่าวเป็นกองทุนที่มีภาระผูกพันตามกฎหมาย หากกองทุนประสบปัญหา รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ารับภาระดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ ยังมีในส่วนของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ควรให้ความสำคัญ เนื่องจากรัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในประเทศปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการปรับตัวของราคาน้ำมันในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ ความเสี่ยงจึงตกอยู่กับรัฐบาลที่จะต้องเข้ารับภาระหากกองทุนประสบปัญหา นอกจากนี้ในส่วนของกองทุนอื่น ๆ อาทิเช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นกองทุนที่มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล หากการดำเนินโครงการของกองทุนประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลจะต้องชดเชยเงินอุดหนุนให้แก่กองทุน ทั้งนี้ ความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ หากรัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรหรือการช่วยเหลือด้านสังคมต่าง ๆ รัฐบาลก็อาจมีความเสี่ยงที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนเหล่านั้นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลต้องการจำกัดความเสี่ยงที่เกิดจากกองทุนนอกงบประมาณก็อยู่ในวิสัยที่จะสามารถกระทำได้เช่นกัน

๔.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๔.๕ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities)	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยในปี ๒๕๕๕ จัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๑๗๐,๖๓๑.๘๑ ล้านบาท (เฉพาะ ๖ กองทุนที่ได้คัดเลือกไว้)	- หากกองทุนประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลจะต้องเข้ารับภาระที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)	-	-

^{๑๑} การกำหนดและจัดอันดับความเสี่ยงทางการคลังจะพิจารณาจากภาระผูกพันตามกฎหมายของแต่ละกองทุน และพิจารณาจากความสามารถในการควบคุม หรือความสามารถในการจัดการของแต่ละกองทุน ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ มีดังนี้

๑) ควรพัฒนาระบบการบริหารจัดการของกองทุนให้มีประสิทธิภาพและชัดเจนมากขึ้น เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐบาล

๒) ควรพัฒนาระบบสารสนเทศเงินนอกงบประมาณเพื่อให้สามารถได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว

๓) ควรมีการกำหนดกรอบแนวทางการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบที่ดี

๔) สำหรับแนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะกองทุนที่สำคัญ ได้แก่

(๑) กองทุนประกันสังคม หาแนวทางในการเพิ่มรายได้ของกองทุนประกันสังคม เช่น การยกเลิกเพดานการจ่ายเงินสมทบ การเพิ่มอายุเกษียณ เป็นต้น และแนวทางในการควบคุมรายจ่ายผลประโยชน์ทดแทน เช่น การกำหนดผลประโยชน์ทดแทนให้เฉพาะผู้ประกันตนโดยไม่ขยายไปยังครอบครัว เป็นต้น

(๒) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ควรปล่อยให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปตามกลไกราคา เพื่อลดการบิดเบือนการใช้พลังงาน

(๓) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ควรมีการติดตามหนี้ของกองทุนเพื่อให้กองทุนมีเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้นและมีความยั่งยืนของกองทุน รวมทั้งมีการใช้ระบบ IT เชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้กู้กับระบบทะเบียนราษฎร์ หรือการเสียภาษีเมื่อมีรายได้เพียงพอที่ต้องชำระ

(๔) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรกำหนดให้มีการร่วมจ่าย (Co-pay) ของประชาชนตามกำลังทรัพย์ โดยอาจใช้รายได้ของครอบครัวเป็นเกณฑ์ในการร่วมจ่ายเพื่อป้องกันการใช้บริการเกินความจำเป็น และการประเมินสถานะทางการเงินจากการดำเนินโครงการของแต่ละโรงพยาบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถทราบสถานะที่แท้จริงของการดำเนินโครงการในภาพรวม เป็นต้น

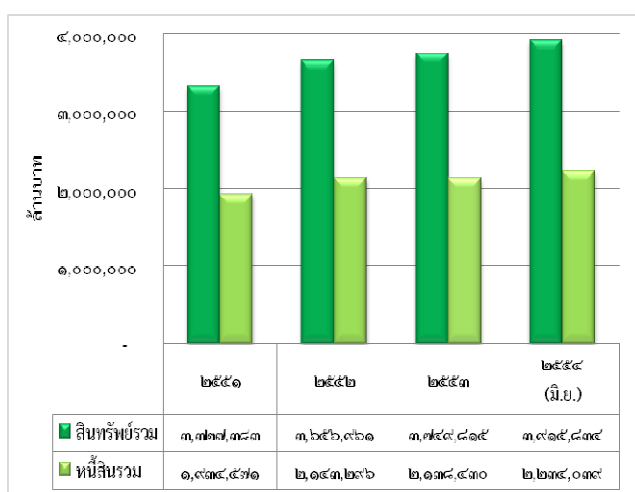
บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ

๕.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เปรียบเสมือนกลไกและเครื่องมือของรัฐบาล ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ หากรัฐวิสาหกิจฯ เหล่านี้มีผลประกอบการที่ดีมีกำไรก็จะเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล โดยใน ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังคิดเป็นร้อยละ ๔.๔ ของรายได้สุทธิ และประมาณการว่าใน ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจฯ จะมีรายได้นำส่งคลังในอัตราเดียวกันกับปี ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม หาก รัฐวิสาหกิจมีผลการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องแล้ว ท้ายที่สุดรัฐบาลจะต้อง รับผิดชอบทางการเงินที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในรูปของการให้เงินอุดหนุนหรือการเพิ่มทุนจนอาจก่อให้เกิดความ เสี่ยงทางการคลังในที่สุด

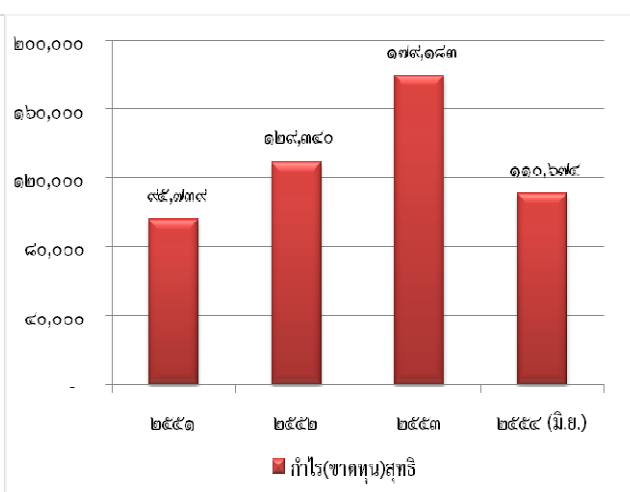
ในปี ๒๕๕๔ (ณ มิ.ย. ๕๔)^{๑๒} รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีทั้งหมด ๕๗ แห่ง โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน ๔๘ แห่ง^{๑๓} และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน จำนวน ๙ แห่ง

แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวม
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวม
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

แผนภาพที่ ๕.๑ แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจฯ มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม แต่เมื่อพิจารณา ถึงอัตราการเติบโตของสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมจะพบว่า อัตราการเติบโตของสินทรัพย์ต่ำกว่าอัตราการ เติบโตของหนี้สิน โดยที่อัตราการเติบโตของสินทรัพย์รวมในปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๓ อยู่ที่ร้อยละ ๙.๙๑ และ ๔.๙๗ ตามลำดับ ในขณะที่อัตราการเติบโตของหนี้รวมในปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๓ อยู่ที่ร้อยละ ๙.๙๔ และ ๗.๗๔ ตามลำดับ สำหรับปี ๒๕๕๔ (ณ มิ.ย. ๕๔) รัฐวิสาหกิจฯ ยังคงมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม ทว่า

^{๑๒} ข้อมูลปี ๒๕๕๔ ประกอบด้วย ข้อมูลงบการเงิน ๙ เดือนของรัฐวิสาหกิจปีงบประมาณจำนวน ๔๕ แห่ง และข้อมูลงบการเงิน ๖ เดือน ของรัฐวิสาหกิจปีปฏิทิน จำนวน ๙ แห่ง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจกลุ่มสื่อสาร กลุ่มพลังงาน และบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)

^{๑๓} ลดลงจากเดิม ๑ แห่ง เนื่องจากมีมติให้ยุบเลิกบริษัทส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓

มีอัตราการขยายตัวที่ใกล้เคียงกันคือร้อยละ ๔.๔ โดยมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมเท่ากับ ๓,๙๑๕,๘๓๔ และ ๒,๒๓๔,๐๓๙ ล้านบาท ตามลำดับ ในส่วนของผลการดำเนินงานในปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ มีผลกำไรสุทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในปี ๒๕๕๔ (ณ มิ.ย. ๕๔) รัฐวิสาหกิจฯ มีผลกำไรสุทธิจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๐,๖๗๔ ล้านบาท (แผนภาพที่ ๕.๒)

ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจฯ พบว่า อัตราส่วนทางการเงินมีแนวโน้มดีขึ้น แสดงให้เห็นว่าฐานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจฯ มีความแข็งแกร่งมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ตารางที่ ๕.๑)

ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔ (มิ.ย.)
Current Ratio	๑.๒๘	๑.๒๙	๑.๓๕	๑.๒๘
ROA (%)	๒.๘๘	๓.๕๔	๔.๗๒	๔.๔๒
ROE (%)	๖.๘๗	๘.๕๔	๑๐.๘๔	๑๐.๔๐
D/E (เท่า)	๑.๓๙	๑.๔๒	๑.๓๐	๑.๓๕

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- อัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียน (Current Ratio)^{๑๔} ณ มิ.ย. ๒๕๕๔ อยู่ที่ ๑.๒๘ ใกล้เคียงกับปี ๒๕๕๒ และต่ำกว่าปี ๒๕๕๓ เล็กน้อย แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวมยังคงมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ในระดับที่ดี
- อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets)^{๑๕} ณ มิ.ย. ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๔.๔๒ สูงกว่าปี ๒๕๕๒ และต่ำกว่าปี ๒๕๕๓ เล็กน้อย แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ยังสามารถทำกำไรจากการลงทุนในสินทรัพย์ได้ ทั้งนี้ สาเหตุที่ ROA มีสัดส่วนต่ำกว่าปี ๒๕๕๓ อาจเป็นเพราะข้อมูลผลตอบแทนที่นำมาใช้ในการคำนวณยังไม่ครบปี
- อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity)^{๑๖} ณ มิ.ย. ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๑๐.๔๐ สูงกว่าปี ๒๕๕๒ และต่ำกว่าปี ๒๕๕๓ เล็กน้อย แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจฯ ยังมีความสามารถในการทำกำไรจากเงินลงทุนที่ผู้ถือหุ้นนำมาลงทุนอยู่ในระดับที่ดี ทั้งนี้ สาเหตุที่ ROE มีสัดส่วนต่ำกว่าปี ๒๕๕๓ อาจเป็นเพราะข้อมูลผลตอบแทนที่นำมาใช้ในการคำนวณยังไม่ครบปี
- อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio)^{๑๗} ณ มิ.ย. ๒๕๕๔ เท่ากับ ๑.๓๕ เท่า ใกล้เคียงกับปี ๒๕๕๓ ซึ่งถือว่ายังคงอยู่ในระดับที่สูง ดังนั้น โครงสร้างทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ จึงยังคงเปราะบางและอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านการชำระหนี้ได้

^{๑๔} อัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียน (Current Ratio) = สินทรัพย์หมุนเวียน / หนี้สินหมุนเวียน ซึ่งโดยทั่วไปถ้าอัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียนต่ำกว่า ๑ ถือว่าบริษัทนั้นมีปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน แต่ถ้าอัตราส่วนเงินทุนหมุนเวียนมากกว่า ๒ ถือว่าบริษัทมีสภาพคล่องอยู่ในเกณฑ์ดี

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

^{๑๖} อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ / ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงประสิทธิภาพในการหากำไรที่สูง หากติดลบแสดงถึงรัฐวิสาหกิจอาจจะต้องทำการเพิ่มทุน

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

ถึงแม้ว่าภาพรวมทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ จะมีสถานะค่อนข้างแข็งแกร่ง และมีความสามารถในการทำกำไร ทว่าข้อมูลภาพรวมดังกล่าวไม่สามารถระบุถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งอย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ เป็นรายสาขาจะพบว่า สาขาที่มีกำไรสูงสุดคือ สาขาพลังงาน มีกำไรสุทธิจำนวน ๙๖,๓๐๑ ล้านบาท ส่วนสาขาที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังมากที่สุดคือ สาขาขนส่ง เนื่องจากรัฐวิสาหกิจฯ ในสาขานี้ส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสาธารณะที่เน้นผลตอบแทนทางการสังคมมากกว่าทางเศรษฐกิจ มีการควบคุมและแทรกแซงราคาค่าใช้บริการ ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งบางแห่งประสบภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น โดย ณ มิถุนายน ๒๕๕๔ รัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่งมีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๗,๙๒๒ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่งได้มีการดำเนินการตามแผนการฟื้นฟูฐานะทางการเงินมาโดยตลอด แต่ยังไม่สามารถพลิกฟื้นฐานะทางการเงินให้กลับมามีกำไรจากการดำเนินงานสำเร็จ และยังคงต้องการการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล รวมทั้งควรได้รับการติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น (ตารางที่ ๕.๒)

ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขาปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔

หน่วย: ล้านบาท				
สาขา	ปี ๒๕๕๑	ปี ๒๕๕๒	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔*
พลังงาน	๙๘,๐๙๑	๑๑๒,๐๓๖	๑๔๐,๐๓๙	๙๖,๓๐๑
ขนส่ง	-๓๘,๕๗๑	-๑๘,๕๐๒	๓,๓๑๑	-๗,๙๒๒
สื่อสาร	๑๙,๔๗๔	๑๖,๙๓๔	๑๖,๘๙๐	๔,๗๒๕
สาธารณูปการ	๕,๐๗๐	๘,๔๗๘	๑๐,๐๗๗	๗,๗๖๒
อุตสาหกรรม	๗,๘๒๖	๗,๖๒๘	๗,๖๕๓	๕,๗๓๓
เกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ	๑,๓๕๙	๖๗๐	๑,๘๓๔	๘,๓๑๙
พาณิชย์และบริการ		๓๖๘	-๑๙๕	๗๑๙
สังคมและเทคโนโลยี	๑,๖๙๐	๑,๗๒๘	๑,๗๓๖	๒,๑๖๔
รวม	๙๔,๙๓๙	๑๒๙,๓๔๐	๑๘๑,๓๔๕	๑๑๗,๘๐๑

หมายเหตุ *ข้อมูลปี ๒๕๕๔ เป็นข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๔

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจไม่ใช่สถาบันการเงิน : กรณีศึกษา

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในครั้งนี้ จะศึกษากรณีศึกษา ๓ แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และในกรณีของ รฟม. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานให้เสร็จโดยเร็ว

ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ รฟท. รฟท. และ ขสมก. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔

หน่วย : ล้านบาท

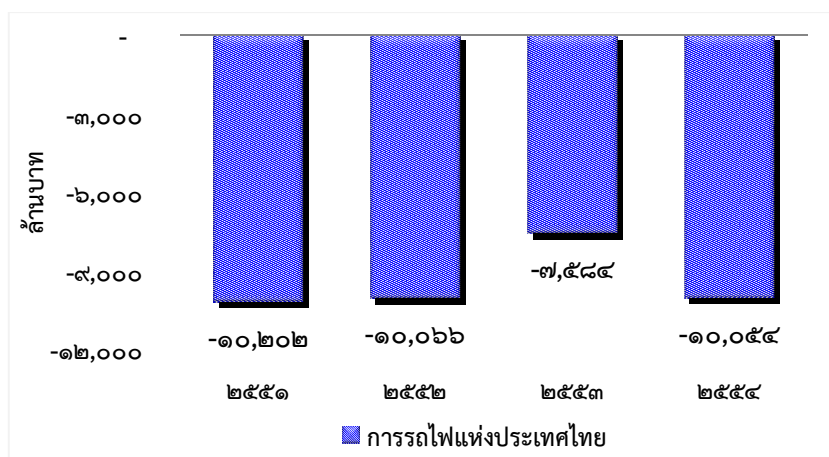
รัฐวิสาหกิจ	การรถไฟแห่งประเทศไทย	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย	องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ
สินทรัพย์รวม	๑๓๓,๔๓๓	๑๒๓,๓๔๒	๙,๑๐๒
หนี้สินรวม	๘๘,๙๑๖	๙๓,๓๙๒	๗๖,๐๘๗
ส่วนของผู้ถือหุ้น	๔๔,๕๑๗	๒๙,๙๕๐	- ๖๖,๙๘๕
กำไรสุทธิ	- ๑๐,๐๕๔	- ๙,๑๒๗	- ๔,๙๙๐
Current Ratio	๐.๖๖	๐.๔๒	๐.๓๑
ROA (%)	-๗.๕๓	-๗.๔๐	- ๕๔.๘๐
ROE (%)	-๑๑.๓๑	-๓๐.๔๗	๗.๔๕
D/E (เท่า)	๑.๙๙	๓.๑๒	-๑.๑๔

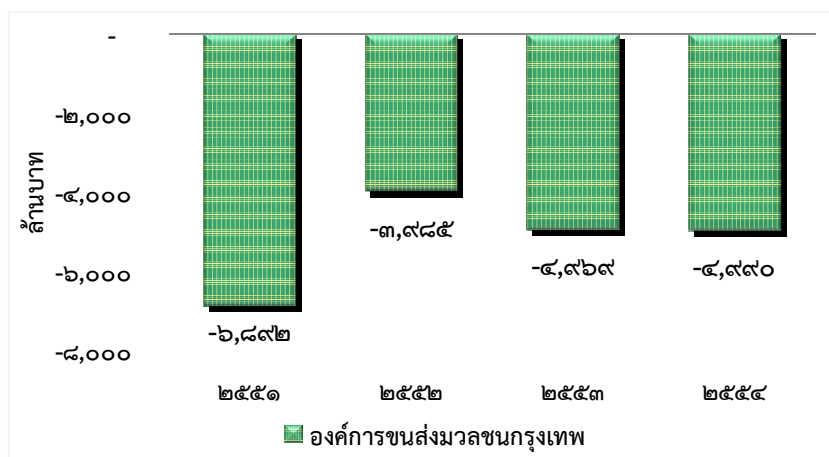
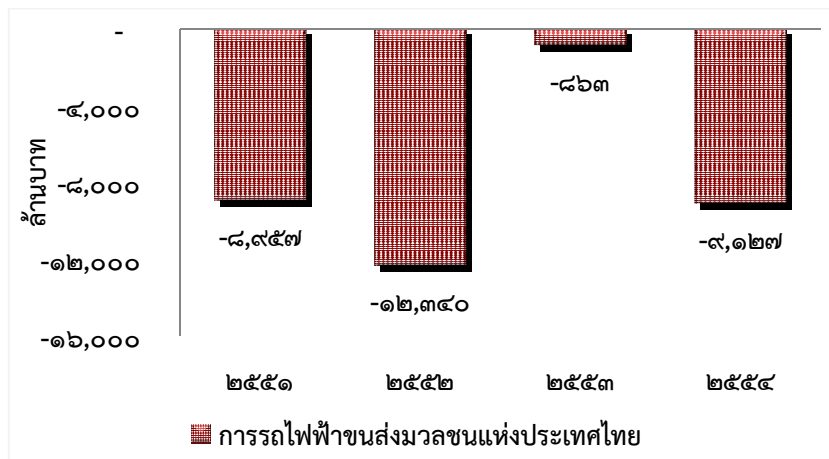
ที่มา เอกสารประกอบงบการเงินเบื้องต้น ประจำปี ๒๕๕๔ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

จากตารางที่ ๕.๓ พบว่า ในส่วนของสินทรัพย์รวมและหนี้สินของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ขสมก. เป็นหน่วยงานที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการคลังมากที่สุด เนื่องจากมีจำนวนหนี้สินรวมมากกว่าสินทรัพย์รวม (รัฐวิสาหกิจฯ อีก ๒ แห่ง คือ รฟท. และ รฟม. ยังคงมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม) โดยมีสินทรัพย์รวมจำนวน ๙,๑๐๒ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมจำนวน ๗๖,๐๘๗ ล้านบาท ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันมาเป็นเวลานานจนส่วนของผู้ถือหุ้นมีค่าติดลบ และการมีหนี้พันธบัตรเงินกู้ที่เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการ เช่น พันธบัตรเงินกู้เพื่อจ่ายคืนค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าเช่าซ่อมรถโดยสารค้ำชำระ เป็นต้น

สำหรับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ พบว่า มีผลการดำเนินงานขาดทุนทั้ง ๓ แห่ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (แผนภาพที่ ๕.๓)

แผนภาพที่ ๕.๓ กำไรสุทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑-๒๕๕๔





- การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๐,๐๕๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๕๙ รวมทั้งยังคงมีผลการขาดทุนสะสมกว่า ๖๒,๘๙๒ ล้านบาท (ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔) ส่งผลให้ รฟท. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๙,๑๒๗ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๖๘๖.๑๓ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินกู้ต่างประเทศ จึงทำให้ค่าใช้จ่ายของ รฟม. สูงกว่ารายได้จำนวนมาก โดย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มียอดขาดทุนสะสม ๓๑,๕๒๗ ล้านบาท
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๔,๙๙๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๐.๓๔ เนื่องจากรายได้ของ ขสมก. มีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มียอดขาดทุนสะสม ๗๘,๔๖๒ ล้านบาท

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง (ตารางที่ ๕.๓) พบว่า ROA และ ROE ของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งมีค่าติดลบ^{๑๘} แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุน ความสามารถในการหารายได้ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการใช้ทรัพย์สินและทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณและบั่นทอนให้เงินลงทุนของผู้ถือหุ้น (รัฐบาล) ลดลง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E)^{๑๙} พบว่า อัตราส่วนของ รฟท. และ รฟม. อยู่ในสัดส่วนที่สูงคือ รฟท. มีหนี้สินสูงกว่าทุน ๑.๙๙ เท่า และ

^{๑๘} ขสมก. ที่มี ROE เป็นบวก เนื่องจากผลกำไรสุทธิและส่วนของผู้ถือหุ้นของ ขสมก. มีค่าติดลบ ดังนั้น เมื่อนำมาคิดอัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น จึงมีค่าเป็นบวก

^{๑๙} โดยปกติอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นที่เหมาะสมจะไม่ต้องเกิน ๒ เท่า ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

รฟม. มีหนี้สินสูงกว่าทุน ๓.๑๒ เท่า แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๒ แห่งมีภาระหนี้สินอยู่ในระดับสูง ทำให้มีความเสี่ยงที่จะไม่สามารถจ่ายคืนหนี้ในอนาคตได้ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นของ ขสมก. เป็นอัตราส่วนที่ติดลบ สาเหตุเนื่องมาจาก ขสมก. มีผลขาดทุนสะสมจำนวนมาก จนทำให้ส่วนผู้ถือหุ้นมีค่าติดลบ ซึ่งแสดงถึงการขาดความสามารถในการชำระหนี้ของ ขสมก. และยังประสบปัญหาทางด้านความเพียงพอของเงินทุนอย่างมาก

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง มีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการคลัง อันเนื่องจากการมีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่องและเงินทุนที่เพียงพอ รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง ดังนั้น รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งจึงควรเร่งผลักดันแผนการฟื้นฟูฐานะทางการเงินของกิจการ และบริหารจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระต่องบประมาณในอนาคต

๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ในการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ได้นำตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) จากรัฐวิสาหกิจ ที่ประยุกต์มาจากแบบจำลองการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาใช้ในการประเมินผลกระทบของ รัฐวิสาหกิจต่องบประมาณของรัฐบาล ความสามารถในการชำระหนี้ของ รัฐวิสาหกิจฯ และประเมินสภาพคล่องของเงินทุนในการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจฯ โดยสามารถจำแนกตัวชี้วัดได้ ดังนี้

๑) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget) หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของ รัฐบาล และรายจ่ายของ รัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

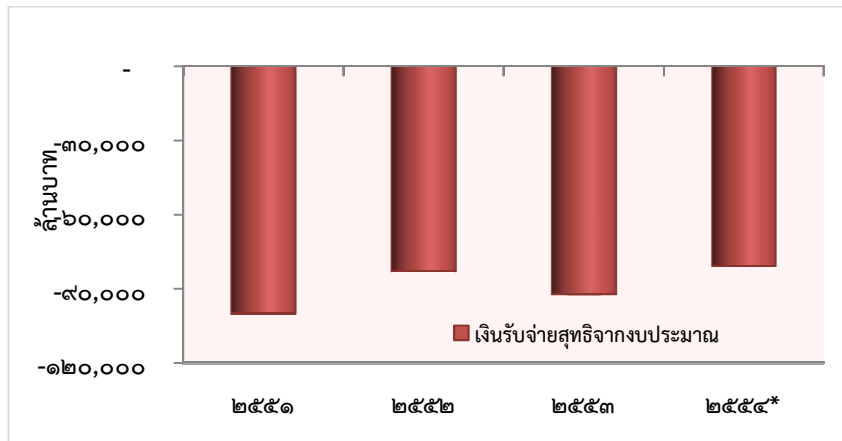
๒) หนี้สุทธิของ รัฐวิสาหกิจ (Net Debt) หมายถึง หนี้ทั้งหมดของ รัฐวิสาหกิจหักด้วย ทรัพย์สินหมุนเวียนทั้งหมดของ รัฐวิสาหกิจ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของ รัฐวิสาหกิจจากทรัพย์สินหมุนเวียนที่มีอยู่ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือสมดุล และผลการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ อันอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังได้

๓) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs) หมายถึง ความต้องการ เงินทุนในการดำเนินงานและการดำเนินโครงการลงทุนของ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งประกอบด้วย การจัดหาเงินทุน ภายในประเทศ (Domestic Financing) และการกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ (Net External Borrowing) ตัวชี้วัดนี้ ใช้ในการวิเคราะห์สภาพคล่องและความเพียงพอของเงินทุนในการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ ผลจากการวิเคราะห์การดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยใช้ตัวชี้วัด ความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว มีดังนี้

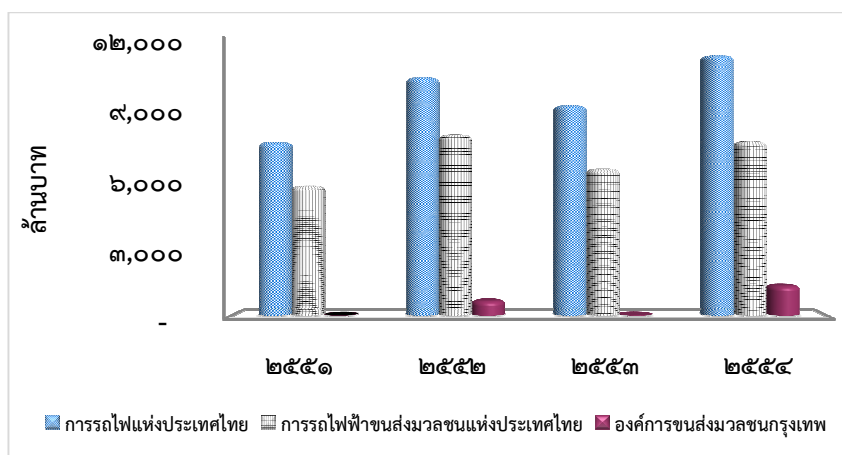
๑) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/
Net Contribution to the Budget)

แผนภาพที่ ๕.๔ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณในภาพรวมของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลวิสาหกิจ ทั้ง ๓ แห่ง (รฟท. รฟม. ขสมก.)

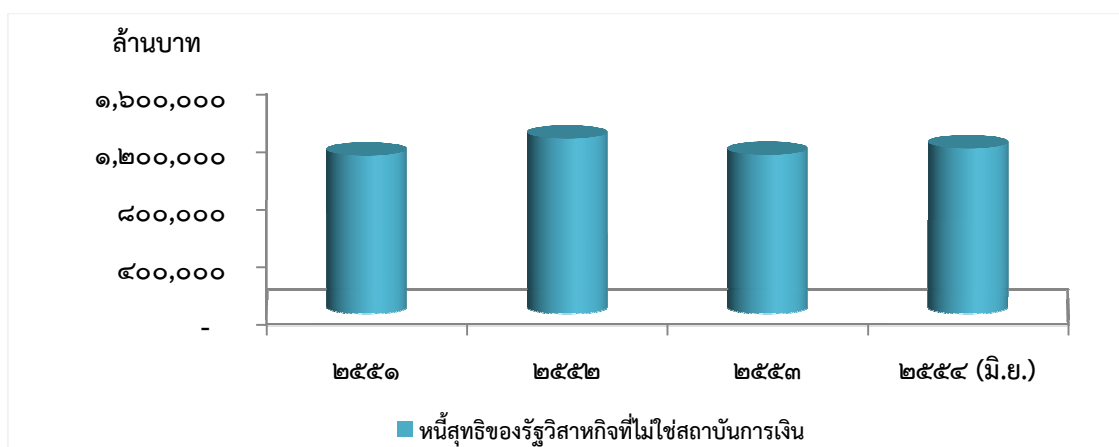


ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากแผนภาพที่ ๕.๔ พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ โดยรวมถือเป็นแหล่งรายได้สุทธิของรัฐบาล กล่าวคือ มีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ รัฐวิสาหกิจฯ ส่งผลให้เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมีค่าเป็นลบ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง ซึ่งได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. จะพบว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน จึงทำให้เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งมีค่าเป็นบวก (แผนภาพที่ ๕.๕)

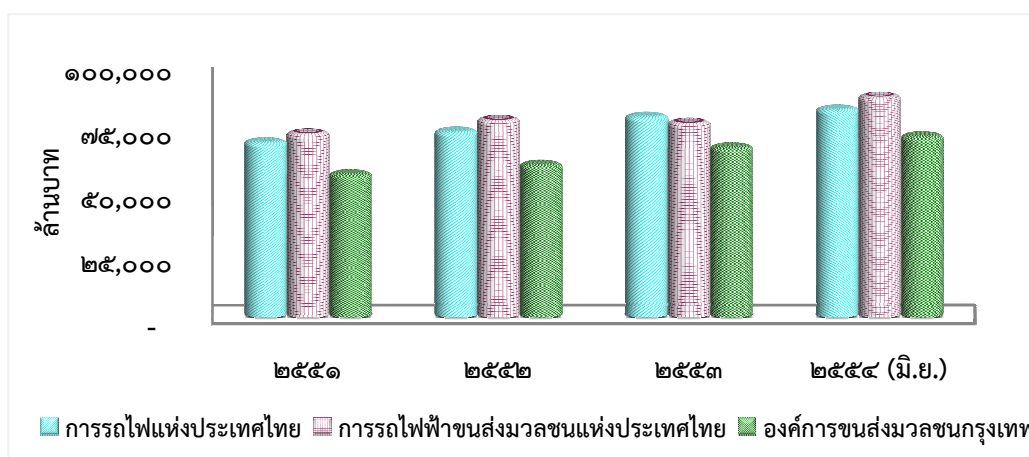
๒) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Net Debt)

แผนภาพที่ ๕.๖ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทั้ง ๓ แห่ง



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากแผนภาพที่ ๕.๖ พบว่า ในภาพรวมหนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ยังคงอยู่ในระดับสูง และเมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ รฟม. รฟท. และ ขสมก. พบว่า หนี้สุทธิดังกล่าวปรับตัวอยู่ในอัตราที่สูงขึ้น ส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลจากแผนการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รฟม. (แผนภาพที่ ๕.๗)

๓) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs) พบว่า ในปี ๒๕๕๔ มียอดการเบิกจ่ายงบประมาณจำนวน ๑๗๔,๗๗๗ ล้านบาท^{๒๐} และในปี ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจฯ มีความต้องการด้านเงินทุนจำนวน ๒๕๙,๗๓๒ ล้านบาท^{๒๑} โดยมีแหล่งเงินเบิกจ่ายลงทุน ได้แก่ รายได้ของรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน ๑๐๗,๕๑๕

^{๒๐} รายงานการเบิกจ่ายงบประมาณ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

^{๒๑} ข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลความต้องการเงินทุนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น มิใช่ความต้องการเงินทุนในภาพรวมทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ (ไม่รวมความต้องการเงินทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากไม่ทราบแหล่งเงินลงทุน)

ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ๕๔,๓๙๔ ล้านบาท เงินกู้ในประเทศจำนวน ๕๘,๐๐๐ ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศจำนวน ๓๙,๗๗๘ ล้านบาท และอื่น ๆ อีกจำนวน ๔๕ ล้านบาท

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง คือ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐบาลวิสาหกิจ และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทั้งรายได้ของรัฐบาลและรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต

๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ของรัฐบาลวิสาหกิจฯ เป็นผลมาจากการดำเนินโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐบาลวิสาหกิจฯ กู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการ โดยเฉพาะโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำ และต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนมาก ดังนั้น การลงทุนที่เกิดขึ้นของรัฐบาลวิสาหกิจฯ จึงมีโอกาสที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตต่อไป

ตารางที่ ๕.๔ โครงการเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระในปีงบประมาณ ๒๕๕๔

โครงการเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	จำนวน (ล้านบาท)
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน*	๕๒๗,๔๓๐.๖๑
- หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม**	๒๐,๙๗๖.๕๖ ^{๒๒}
รวม	๕๔๘,๔๐๗.๑๗
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี***	๑๘๗,๘๐๙.๓๘

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ กันยายน ๒๕๕๔

จากตารางที่ ๕.๔ พบว่า รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังจากการรับภาระหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจฯ ทั้งสิ้น ๕๔๘,๔๐๗ ล้านบาท โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๕๒๗,๔๓๑ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืมจำนวน ๒๐,๙๗๗ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐบาลวิสาหกิจฯ ประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายชำระหนี้ได้ ก็จะเป็นความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องชำระหนี้แทน ทั้งนี้ ในจำนวนภาระหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน ๑๘๗,๘๐๙^{๒๓} ล้านบาท

^{๒๒} ข้อมูลเงินให้กู้ต่อ (ในส่วนแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ) คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยในช่วงปี ๒๕๕๔ (ตุลาคม – กันยายน ๒๕๕๔) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

^{๒๓} ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่ให้กู้ต่อ

๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมี ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายอันเกิดจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีทางแพ่งต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมายและการฟ้องร้องทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวม โดยในรายงานนี้ได้ทำการสำรวจรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทั้ง ๖ แห่ง ว่ามีความเสี่ยงจากการฟ้องร้องคดีความทางกฎหมายมากน้อยอย่างไร จากตารางที่ ๕.๕ พบว่า มูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง มีมูลค่าประมาณ ๒๘,๕๔๖.๙ ล้านบาท ซึ่งหาก รัฐวิสาหกิจแพ้คดีความและไม่สามารถชำระหนี้ได้ อาจกลายเป็นภาระทางการคลังในอนาคต

ตารางที่ ๕.๕ ข้อพิพาททางกฎหมาย ณ กันยายน ๒๕๕๔ และมูลค่าความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น
(เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่ติดตามข้อมูลได้)

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้น
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทแรงงาน ๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๔๑๙.๙ ๒,๘๔๒.๗
บริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทแรงงาน ๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๖๓.๕ ๑,๐๓๒.๕
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทกับกรุงเทพมหานคร ๒. คดีทั่วไป ๓. คดีพิพาทอื่นๆ	๒,๓๗๔.๙ ๖,๕๗๒.๕ ๘,๒๘๕.๙
บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาททั่วไป	๑,๐๕๕.๐
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	๑. คดีเรียกค่าเสียหาย	๔,๙๐๐.๐
บริษัท ปตท.สำรวจและผลิต ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	ไม่มีข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ	
รวม		๒๘,๕๔๖.๙

หมายเหตุ ข้อมูลเฉพาะรัฐวิสาหกิจ ๖ แห่งที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ เอกสารประกอบงบการเงินประจำไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๔

ตัวอย่างการฟ้องร้องคดีความของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

๑) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีคดีพิพาทแรงงานและคดีที่ถูกเรียกค่าเสียหายคิดเป็นมูลค่าจำนวน ๔,๕๒๑ ล้านบาท และกรณี Antitrust ที่เกี่ยวกับการการละเมิดต่อกฎหมายป้องกันการค้า

ที่ไม่เป็นธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Sherman Act or Antitrust Law) และกฎหมายประชาคมยุโรป (EU Law) ซึ่งยังไม่มีกระบวนการมูลค่าความเสียหายที่มีการเรียกร้อง

๒) บริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน) ถูกฟ้องร้องคดีความ จำนวน ๗ คดี ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๑ คดี และส่งเรื่องให้สถาบันอนุญาโตตุลาการพิจารณา ๑ คดี โดยโจทก์ฟ้องให้ บมจ. อสมท ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินประมาณ ๑,๐๙๕.๙๗ ล้านบาท

- คดีพิพาทแรงงาน เรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๖๓.๕ ล้านบาท
- คดีเรียกค่าเสียหาย เรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๐๓๒.๕ ล้านบาท

๓) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางศาลและอนุญาโตตุลาการที่ไม่อยู่ในทางการค้าปกติของ ทอท. คิดเป็นมูลค่าความเสียหายจำนวน ๑๗,๒๒๔.๓ ล้านบาท ดังนี้

- คดีข้อพิพาทกับกรุงเทพมหานคร ซึ่ง ทอท. มีคำภาษีที่ยังอยู่ระหว่างอุทธรณ์ เป็นเงิน ๒,๓๗๑.๙๑ ล้านบาท

- คดีความอื่นๆ มูลค่าความเสียหายจำนวน ๖,๕๗๓ ล้านบาท ประกอบด้วยคดีทั่วไปจำนวน ๕๐ คดี ค่าเสียหายรวมประมาณ ๕,๙๖๐ ล้านบาท คดีเกี่ยวกับผลกระทบจากมลภาวะทางเสียงจำนวน ๑๕ คดี โดยเรียกร้องให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ชดใช้ค่าเสียหายรวมเป็นเงินประมาณ ๖๑๒.๑๔ ล้านบาท

- ข้อพิพาทอื่นๆ

- ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสะพานเทียบเครื่องบิน ทสภ. ต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗,๐๗๐.๖๙ ล้านบาท และ ๕๖๘.๗๗ ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย ปัจจุบันอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาคดี

- ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างงานก่อสร้างทางยกระดับหน้าอาคารผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๒๐๖.๑๗ ล้านบาท และ ๙๙.๒๒ ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย ปัจจุบันอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาคดี

๔) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ข้อพิพาทที่สำคัญ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ คือ คดีละเมิด กรณีขับไล่โจทก์ออกจากที่ราชพัสดุบริเวณท่าเรือโรงกลั่นน้ำมันบางจาก บริษัทฯ ถูกฟ้องเป็นจำเลยร่วม (จำเลยที่ ๕) ร่วมกับกระทรวงการคลัง (จำเลยที่ ๑) ใน ซึ่งบริษัทเข้าจากกระทรวงการคลัง โดยเรียกร้องค่าเสียหายจำนวนทุนทรัพย์ ๑,๐๕๕ ล้านบาท ซึ่งขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

๕) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีข้อพิพาทกับผู้มีส่วนได้เสียและก่อให้เกิดความเสียหายที่มีนัยสำคัญ และมีคดีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของ ปตท. ได้แก่

- ห้างหุ้นส่วนจำกัดสุสวาสกับพวก ฟ้องเรียกค่าทดแทนการวางท่อน้ำมันผ่านที่ดินเป็นจำนวน ๔,๙๐๐ ล้านบาท ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

- สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกรวม ๔๓ ราย (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานรัฐ ๘ หน่วยงานต่อศาลปกครองกลาง(ศาลฯ) พร้อมกับยื่นคำร้องขอให้ศาลฯ มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา โดยขอให้ระงับโครงการลงทุน ๗๖ โครงการในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง

○ มุลนินิยามแผ่แผ่นดินกับพวก ไดยื่นฟ้องบริษัทฯ และกระทรวงการคลังต่อศาลปกครองกลาง (ศาลฯ) กล่าวหาว่าการดำเนินการแปรรูป การกระจายหุ้น รวมทั้งการประเมินราคาสินทรัพย์ของบริษัทฯเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลฯพิพากษาว่าการขายหุ้นตกเป็นโมฆะและให้ขายใหม่ โดยให้หุ้นในโรงกลั่นน้ำมันที่บริษัทฯ ถือตกเป็นของแผ่นดินหรือขอให้ระงับการผูกขาดโดยสั่งให้บริษัทฯขายหุ้นในโรงกลั่นน้ำมัน และขอให้สาธารณสมบัติอันได้มาจากอำนาจตามกฎหมายมหาชนตกเป็นของแผ่นดิน หรือขอให้ระงับการผูกขาดโดยสั่งให้บริษัทฯขายโรงแยกก๊าซ

๖) ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ข้อพิพาทที่สำคัญ ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ คือ คดีเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันและก๊าซธรรมชาติรั่วไหล ในแหล่งมอญทารา โครงการพีทีทีอียู ออสตราเลเซีย จากรัฐบาลอินโดนีเซีย แต่บริษัทฯ ได้ยื่นหนังสือปฏิเสธการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายต่อรัฐบาลอินโดนีเซียเนื่องจากเอกสารการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย ไม่มีหลักฐานชัดเจนทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตามได้มีการร่วมมือกันดำเนินการสำรวจระหว่างบริษัทและรัฐบาลอินโดนีเซียเพื่อพิสูจน์ข้อมูลของทางรัฐบาลอินโดนีเซีย ซึ่งได้เรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายในธุรกิจประมง ทั้งนี้ ปัจจุบัน บริษัทฯยังอยู่ในระหว่างการหารือและประชุมกับรัฐบาลอินโดนีเซีย ในขณะนี้ยังไม่มีข้อสรุปในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว

๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐสามารถมีเครื่องมือในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน โดยในปี ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง วงเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๙๑๙ ล้านบาท ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทยจำนวน ๒,๒๘๕ ล้านบาท องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจำนวน ๑,๒๕๑ และการประปาส่วนภูมิภาคจำนวน ๓๘๓ ล้านบาท และในปี ๒๕๕๕ มีการขออนุมัติวงเงิน PSO จำนวนทั้งสิ้น ๗,๔๕๖ ล้านบาท (ตารางที่ ๕.๖)

ตารางที่ ๕.๖ รายละเอียดการขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	๒๕๕๓		๒๕๕๔		๒๕๕๕
	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่ ครม. อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่ ครม. อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	๓,๗๑๗	๒,๓๕๕	๓,๗๙๖	๒,๒๘๕	๔,๑๕๙
๒. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)	๕,๕๗๒	๑,๑๒๘	๑,๕๗๙	๑,๒๕๑	๑,๕๑๔
๓. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)	๑,๓๒๙	๑,๑๗๔	๑,๓๕๗	๓๘๓	๑,๗๘๓
รวม	๑๐,๖๑๘	๔,๖๕๗	๖,๗๓๒	๓,๙๑๙	๗,๔๕๖

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ตุลาคม ๒๕๕๔)

ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ แต่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่ยังไม่ได้รับชดเชยตั้งแต่เริ่มดำเนินมาตรการ (สิงหาคม ๒๕๕๑) จนถึงปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๕๔) มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๓๗,๘๘๕ ล้านบาท^{๒๔}

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจฯ ยังมีแผนการเงินกู้อื่น ๆ เพื่อนำมาชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการให้บริการสาธารณะนอกเหนือจากวงเงิน PSO ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้แล้ว^{๒๕} เช่น การประปาส่วนภูมิภาค จำนวน ๕๘๗ ล้านบาท การไฟฟ้านครหลวงจำนวน ๕๔๑ ล้านบาท การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน ๓,๐๖๐ ล้านบาท การรถไฟแห่งประเทศไทยจำนวน ๖,๕๒๒ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจำนวน ๖,๖๙๖ ล้านบาท เป็นต้น ซึ่งในที่สุดแล้ววงเงินกู้ของหน่วยงานเหล่านี้ก็จะตกเป็นภาระต้องงบประมาณต่อไป

๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๕.๗ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจ

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities)	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปี ๒๕๕๕ จำนวน ๘๐,๒๗๖ ล้านบาท) - การให้เงินอุดหนุน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (ปี ๒๕๕๕ จำนวน ๗,๔๕๖ ล้านบาท) - หนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี (ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๘๗,๘๐๙ ล้านบาท)*	- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๕๒๗,๔๓๑ ล้านบาท) - หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ (ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๒๐,๙๗๗ ล้านบาท) - เงินกู้เพื่อการดำเนินการทั่วไปที่จะนำมาชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการให้บริการสาธารณะ**
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)	-	- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลว จะมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่งจำนวนทั้งสิ้น ๒๘,๕๔๖.๙ ล้านบาท

หมายเหตุ * ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ

** โดยปกติเงินกู้เพื่อการดำเนินการทั่วไปเหล่านี้ ถ้ามีการกู้จริงรัฐวิสาหกิจจะขอให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการแค่แผนการกู้เงินแต่ยังไม่มีการกู้จริง หนี้ดังกล่าวจะไม่รวมอยู่ในหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน

^{๒๔} ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๖๔,๔๖๑ ล้านบาท (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)

^{๒๕} จากรายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ ซึ่งวงเงินกู้ดังกล่าวได้รวมเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเท่านั้น มิใช่วงเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) ควรมีการจัดทำแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาด้านการเงินหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล กล่าวคือ

- รฟท. ควรดำเนินการปรับปรุงบริการและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับบริการ เพื่อเพิ่มรายได้และส่วนแบ่งการตลาด ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของการเดินรถ โดยอาจร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีประโยชน์ร่วมกัน และที่สำคัญควรมีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบที่ดี

- รฟม. ควรดำเนินการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน โดยร่วมกับสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยง รวมทั้งควรมีการศึกษาเพื่อหารายได้เพิ่มจากการพัฒนาเชิงพาณิชย์ในลักษณะอื่น ๆ เพื่อลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล

- ขสมก. ควรวางแผนจัดการปัญหาภาระหนี้สินที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และหาแนวทางในการเพิ่มรายได้และควบคุมค่าใช้จ่าย เพื่อให้มีต้นทุนการเดินรถที่เหมาะสมและแข่งขันได้ แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเงินของ ขสมก. ค่อนข้างวิกฤต และประสิทธิภาพการดำเนินงานค่อนข้างต่ำ ดังนั้น ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา และเห็นควรให้เอกชนเข้ามาให้บริการแทน ขสมก. เพิ่มขึ้น โดย ขสมก. จะต้องควบคุมในเรื่องคุณภาพของการให้บริการอย่างเข้มงวด

๒) ควรมีการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓) ควรมีการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ตามปริมาณการให้บริการที่เกิดขึ้นจริง และควรให้เงินอุดหนุน PSO เป็นเงินงบประมาณแบบปีต่อปี

บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการจัดตั้งของแต่ละสถาบันการเงิน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เพื่อใช้ในการพัฒนารวมทั้งส่งเสริมเศรษฐกิจการลงทุนในกลุ่มฐานรากเป็นสำคัญ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีการวางแผน กำกับ และดำเนินงานโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น การบริหารจัดการจึงมีลักษณะเป็นการจัดสรรโอกาสให้ประชาชนและภาคธุรกิจเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ก็มีความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่ความเสี่ยงทางการคลังได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) จำนวน ๘ แห่ง ประกอบไปด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ธพว.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) บริษัทประกันสินเชื่อขนาดย่อม (บสย.) ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าวมีความแตกต่างกันในการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน

เนื่องจาก SFIs ทุกแห่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังโดยตรง และการดำเนินงานของ SFIs นั้นมีความเสี่ยงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลัง ทั้งในรูปของการค้าประกันหนี้ การเพิ่มทุน และการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน เนื่องจาก SFIs ที่รับฝากเงินจะมีความอ่อนไหวมาก หากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นใน SFIs อาจทำให้ตัดสินใจถอนเงินฝากออกจาก SFIs ส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่อง และอาจจะเป็นภาระทางการคลังได้ในที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้ SFIs ดำเนินงานโดยมีภาระทางการคลังอยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลังจาก SFIs เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลัง และจำกัดขนาดของภาระทางการคลัง พร้อมทั้งสนับสนุนให้ SFIs มีความมั่นคงทางด้านการเงิน

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในการศึกษานี้จะพิจารณาเพียง ๗ แห่ง^{๒๖} โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงดังต่อไปนี้

- ๑) การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนของทรัพย์สิน หนี้สิน หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) และความเพียงพอของเงินกองทุน และสัดส่วนการกันสำรองต่อ NPLs
- ๒) การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ

^{๒๖} ไม่รวมบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) เนื่องจากมีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (โดย ณ สิ้นปี ๒๕๕๓ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๑,๕๖๒.๕๓ ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อีก ๗ แห่ง ประกอบกับบริษัทฯ ไม่ได้ดำเนินงานในรูปแบบของธนาคาร

๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๑) สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากการศึกษาสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔ (ไตรมาสที่ ๓) พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจทุกแห่งมีสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มขึ้น และสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ใกล้เคียงกับอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ กล่าวคือ ณ ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ ธอส. ธพว. และ ธ.ออมสิน มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ ๙๔.๐๙ ๙๓.๒๗ และ ๙๒.๖๓ ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (๙๑.๖๘)^{๒๗} ในขณะที่ ธอท. ธกส. ธสน. และ บสย. มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่ต่ำกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ตารางที่ ๖.๑)

ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๒			๒๕๕๓			๒๕๕๔ (ไตรมาส ๓)		
	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio
ธ.ออมสิน	๑,๐๘๐,๒๕๙.๐๐	๙๘๔,๗๘๐.๐๐	๙๑.๑๖	๑,๔๖๑,๑๘๙.๒๐	๑,๓๔๓,๒๕๘.๗๐	๙๑.๙๓	๑,๖๔๒,๘๔๖.๓๘	๑,๕๒๑,๘๑๕.๘๒	๙๒.๖๓
ธกส.	๗๔๕,๘๓๘.๐๐	๖๗๔,๐๙๗.๐๐	๙๐.๓๘	๘๓๗,๑๑๒.๙๐	๗๕๘,๖๘๔.๙๐	๙๐.๖๓	๘๗๖,๙๖๐.๗๗	๗๙๑,๒๓๙.๗๑	๙๐.๒๓
ธอส.	๖๙๒,๐๒๘.๐๐	๖๕๗,๐๙๘.๐๐	๙๕.๔๓	๖๗๘,๘๖๙.๐๐	๖๔๐,๐๖๕.๕๐	๙๔.๒๘	๗๒๘,๙๒๙.๘๙	๖๘๕,๘๔๑.๐๗	๙๔.๐๙
ธพว.	๖๓,๕๓๘.๐๐	๕๗,๖๑๓.๐๐	๙๐.๖๗	๘๘,๙๔๖.๖๐	๘๓,๓๑๗.๘๐	๙๔.๘๐	๙๗,๗๑๘.๐๐	๙๑,๑๓๙.๐๖	๙๓.๒๗
ธสน.	๖๖,๗๔๑.๐๐	๕๐,๘๓๙.๐๐	๗๖.๑๗	๖๗,๙๑๗.๘๐	๕๓,๐๖๔.๗๐	๗๘.๑๓	๗๑,๐๕๙.๑๙	๕๕,๘๓๙.๖๖	๗๘.๕๘
ธอท.	๔๕,๒๙๒.๐๐	๔๑,๘๑๘.๐๐	๙๒.๓๓	๙๗,๙๒๗.๐๐	๘๗,๑๖๐.๗๐	๘๙.๐๑	๑๓๑,๑๐๐.๕๘	๑๑๙,๗๑๔.๑๖	๙๑.๓๑
บสย.	๙,๒๐๑.๐๐	๓,๑๑๑.๐๐	๓๓.๘๑	๑๐,๕๒๗.๔๐	๔,๑๗๒.๑๐	๓๙.๖๓	๑๑,๕๗๙.๕๘	๕,๕๖๖.๓๖	๔๘.๐๗
ธนาคารพาณิชย์ ทั้งระบบ	๑๐,๓๗๒,๒๙๔.๐๐	๙,๔๘๖,๐๑๓.๐๐	๙๑.๔๖	๑๑,๗๔๕,๙๔๘.๐๐	๑๐,๗๒๕,๒๓๓	๙๑.๓๑	๑๒,๘๑๖,๙๘๕.๐๐	๑๑,๗๕๑,๐๐๙.๐๐	๙๑.๖๘

ที่มา ข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ; ข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจบางแห่งมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่สูงกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ โดยทั่วไปถือว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้นมีสถานะทางการเงินที่อ่อนแอกว่าโดยเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธอส. ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุด รวมทั้ง ธพว. ที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๒

๒) หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และความเพียงพอของเงินกองทุน

จากการประเมินสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ต่อสินเชื่อคงค้าง พบว่า ในภาพรวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วน NPLs ลดลงระหว่างปี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔ (ไตรมาสที่ ๓) มีสาเหตุมาจาก SFIs มีการเร่งขยายสินเชื่อและการค้าประกันสินเชื่อ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐ ทำให้สัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อคงค้างลดลง แต่ปริมาณ NPLs ไม่ได้ลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบสัดส่วนดังกล่าวของสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีสัดส่วน NPLs อยู่ที่ร้อยละ ๒.๙๙ พบว่า

^{๒๗} เป็นข้อมูลชุดรวมทุกสำนักงานของธนาคารพาณิชย์ไทย และสาขาของธนาคารต่างประเทศ (รวมกิจการวิเทศธนกิจ)

สัดส่วน NPLs ของ SFIs ส่วนใหญ่ยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการที่ SFIs มีสัดส่วน NPLs สูงนั้น เป็นผลมาจากการที่กลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ และมีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้สูงกว่าปกติ รวมทั้งเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมาก

ตารางที่ ๖.๒ สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง
ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔

หน่วย: ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL Ratio)				เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)			
	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔ (ไตรมาส ๓)	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔ (ไตรมาส ๓)
ธนาคารออมสิน	๓๑.๒๙	๒๒.๒๐	๑๒.๒๐	๐.๙๘	๑๕.๔๘	๑๓.๒๓	๑๒.๔๒	๑๑.๓๔
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๙.๘๗	๑๑.๑๓	๑๐.๑๙	๘.๙๘	๑๕.๑๙	๑๑.๘๓	๑๒.๘๒	๙.๘๐
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๑๓.๖๖	๑๒.๔๗	๑๐.๓๒	๙.๓๓	๑๐.๓๔	๑๒.๔๕	๑๔.๐๕	๑๔.๒๙
ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๔๙.๕๓	๓๗.๑๖	๒๐.๓๑	๑๘.๒๗	๗.๖๑	๑๐.๒๘	๕.๙๔	๖.๘๑
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๙.๓๑	๘.๑๖	๖.๒๒	๕.๕๓	๒๒.๒๒	๒๑.๐๐	๑๖.๙๙	๑๖.๖๒
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๑๔.๕๒	๙.๐๐	๕.๒๐	๖.๘๒	๒๖.๖๓	๑๐.๗๐	๑๒.๗๘	๙.๓๓
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม*	๑๘.๙	๑๐.๒๐	๖.๑๐	๕.๐๖	๔.๖๕	๖.๕๐	๗.๙๕	๕.๖๕
ค่าเฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ไทย	๕.๖๕	๕.๒๖	๓.๕๗	๒.๙๙	๑๓.๙๒	๑๕.๗๗	๑๖.๐๔	๑๕.๓๕

หมายเหตุ * เป็นภาระค่าประกันหนี้จัดชั้นด้วยคุณภาพ (NPGs) ของ บสย.

ที่มา สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และอัตราส่วนสำคัญธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) จากธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ต่อสินเชื่อคงค้างในปี ๒๕๕๔ ไตรมาส ๓ พบว่า ธพว. มีสัดส่วน NPLs สูงที่สุด (ร้อยละ ๑๘.๒๓) รองลงมาเป็น ธอส. (ร้อยละ ๙.๓๓) และ ธกส. (ร้อยละ ๘.๙๘) ทั้งนี้ ยอด NPLs ของ ธกส. ยังไม่รวมลูกหนี้ที่ ธกส. ให้ความช่วยเหลือตามนโยบายพักชำระหนี้หรือปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่ยังจัดชั้นเป็นลูกหนี้ปกติ แต่มีศักยภาพในการชำระหนี้อ่อน ซึ่งหาก ธกส. ทำการจัดชั้นลูกหนี้เหล่านี้ อาจทำให้ยอด NPLs และสัดส่วน NPLs สูงกว่าที่เป็นอยู่ได้ สำหรับธนาคารที่มีสัดส่วน NPLs ต่ำที่สุดคือ ธ.ออมสิน (ร้อยละ ๐.๙๘) ซึ่งมีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ไทย ทว่า หากไม่รวมสินเชื่อที่ ธ.ออมสินให้แก่ภาครัฐ สัดส่วน NPLs ของ ธ.ออมสิน จะมีแนวโน้มสูงขึ้น ในส่วนของบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมมีสัดส่วนภาระค่าประกันหนี้จัดชั้นด้วยคุณภาพต่อยอดค่าประกันคงค้าง (NPGs) ลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ ๑๘.๙ ในปี ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๖.๑ และร้อยละ ๕.๐๖ ในปี ๒๕๕๓ และปี ๒๕๕๔ ไตรมาสที่ ๓ ตามลำดับ (ตารางที่ ๖.๒) อย่างไรก็ตาม บสย. จะมีสัดส่วน NPGs สูงขึ้นถ้าไม่นับรวมภาระการค้ำประกันส่วนที่รัฐบาลชดเชยความเสียหายให้

ในด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของ ธสน. ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๖๒ ซึ่งสูงที่สุดในกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รองลงมาคือ ธอส. และ ธนาคารออมสิน ซึ่งมีสัดส่วนเงินกองทุนอยู่ที่ร้อยละ ๑๔.๒๙ และร้อยละ ๑๑.๓๔ ตามลำดับ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (ร้อยละ ๘.๕) คือ ธพว. และ บสย. เท่ากับร้อยละ ๖.๘๑ และ ๕.๖๕ ตามลำดับ ทั้งนี้ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงปี ๒๕๕๑ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ไทย อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ ยกเว้นในกรณีของ ธพว.

และ บสย. (ตารางที่ ๖.๒) และภายในปี ๒๕๕๕ ธพว. และ บสย. ยังมีภาระต้องกันเงินสำรองตามเกณฑ์ IAS๓๙ ให้ครบถ้วน ซึ่ง SFIs ทั้งสองแห่งดังกล่าว มี BIS Ratio ที่ต่ำอยู่แล้วจึงอาจจะมีผลกระทบต่อความเพียงพอของเงินกองทุน และกลายเป็นภาระของรัฐบาลในการเพิ่มทุนต่อไป

๓) สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

โดยหลักการแล้วสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ควรมีค่ามากกว่า ๑ ซึ่งเป็นการแสดงถึงสถานะการเงินที่แข็งแกร่ง แต่สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำกว่า ๑ โดยมีเพียงธนาคารออมสินและ ธกส. เท่านั้นที่มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่า ๑

ตารางที่ ๖.๓ สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔

ปี SFI	๒๕๕๒			๒๕๕๓			๒๕๕๔ (ไตรมาสที่ ๓)		
	ค่าเผื่อ สำรองหนี้	มูลค่าหนี้ ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	ค่าเผื่อ สำรองหนี้	มูลค่าหนี้ ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	ค่าเผื่อ สำรองหนี้	มูลค่าหนี้ ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้
ธ.ออมสิน	๒๗,๒๐๒	๑๗,๒๒๕	๑.๕๘	๒๔,๕๓๔	๑๓,๓๔๔	๑.๘๔	๒๔,๙๘๙	๑๒,๓๔๘	๒.๐๒
ธ.กส.	๑๑๘,๙๕๐	๕๑,๖๙๑	๒.๓๐	๑๒๖,๓๗๗	๕๖,๑๘๓	๒.๒๕	๑๓๗,๙๕๔	๕๗,๔๑๖	๒.๔๐
ธ.อส.	๔๓,๐๘๗	๘๐,๗๒๑	๐.๕๓	๔๔,๗๙๓	๖๘,๐๕๘	๐.๖๖	๔๖,๔๖๘	๖๓,๗๑๑	๐.๗๓
ธ.พว.	๓,๑๗๓	๔,๓๖๙	๐.๗๓	๕,๐๘๕	๑๖,๕๐๙	๐.๓๑	๘,๐๐๙	๑๗,๓๔๖	๐.๔๖
ธ.สน.	๔,๕๕๑	๒๑,๑๔๗	๐.๒๒	๒,๒๑๒	๓,๕๓๙	๐.๖๓	๒,๗๐๙	๓,๕๓๕	๐.๗๗
ธ.อท.	๔๕๒	๓,๔๑๖	๐.๑๓	๑,๓๗๘	๔,๔๗๖	๐.๓๑	๑,๘๖๒	๗,๔๕๕	๐.๒๕
บสย.*	๒,๐๘๗	๔,๐๖๘	๐.๕๑	๒,๒๐๘	๔,๔๔๓	๐.๕๐	๒,๖๒๒	๕,๑๘๘	๐.๕๑

หมายเหตุ * เป็นการประเมินหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ (NPGs) ของ บสย.

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนฯ ดังกล่าวในปี ๒๕๕๔ ไตรมาสที่ ๓ พบว่า ธกส. และ ธ.ออมสินมีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ค่อนข้างสูงเท่ากับ ๒.๔๐ และ ๒.๐๒ ตามลำดับ ในขณะที่ ธสน. ธอส. บสย. ธพว. และ ธอท. มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ๐.๗๗ ๐.๗๓ ๐.๕๑ ๐.๔๖ และ ๐.๒๕ ตามลำดับ (ตารางที่ ๖.๓) อย่างไรก็ตาม การที่สัดส่วนการกันสำรองต่อ NPLs ของ ธกส. ค่อนข้างสูงเป็นเพราะ ธกส. ยังไม่ได้จัดชั้นลูกหนี้ด้อยคุณภาพแต่ได้ทำการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ดังกล่าวแล้ว

จากการประเมินข้อมูลทางการเงินทั้งหมด พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสถานะทางการเงินที่เปราะบางสุดคือ ธพว. โดยมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์คิดเป็นร้อยละ ๙๓.๒๗ ซึ่งสูงกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ และเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ไทย พบว่า ธพว. มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์สูงกว่าค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์อีกด้วยเช่นกัน ในส่วนของอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ ธพว. ลดลงจากร้อยละ ๑๐.๒๘ ในปี ๒๕๕๒ เหลือเพียงร้อยละ ๖.๘๑ ในปี ๒๕๕๔ ไตรมาสที่ ๓ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ นอกจากนี้ ธพว. ยังมีสัดส่วนของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ และมีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ต่ำ จึงถือว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการ

คลังในอนาคตค่อนข้างสูง เนื่องจากรัฐบาลอาจต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้ ธพว. เพื่อที่ ธพว. จะสามารถดำเนินธุรกิจให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมต่อไปได้ สำหรับ ธกส. และ ธอส. ถึงแม้ว่าจะมีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงในปี ๒๕๕๔ ไตรมาสที่ ๓ สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เท่ากับร้อยละ ๙.๘๐ และร้อยละ ๑๔.๒๙ ตามลำดับ แต่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ต่อสินเชื่อคงค้างมีสัดส่วนที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไปอย่างมาก โดยสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ต่อสินเชื่อคงค้างของ ธกส. และ ธอส. ในปี ๒๕๕๔ ไตรมาสที่ ๓ เท่ากับร้อยละ ๘.๙๘ และร้อยละ ๙.๓๓ ตามลำดับ ซึ่งการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าวมีสัดส่วน NPLs ที่สูง อาจจะก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน และจะกระทบต่อการบริหารงานได้ในที่สุด

๖.๒ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายรัฐ

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือกิจกรรมกึ่งการคลังนั้น โดยทั่วไปเป็นการดำเนินการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐที่ไม่ใช่โครงการระดมกลุ่มเป้าหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก ทั้งนี้ ในแต่ละปีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีการกำหนดเป้าหมายการอนุมัติสินเชื่อของแต่ละโครงการเอง ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่เข้าถึงแหล่งเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ได้ค่อนข้างยาก มีรายได้ที่ไม่แน่นอน และการปล่อยกู้โดยส่วนใหญ่มักกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาด ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินโครงการดังกล่าวมีโอกาสเกิดความเสียหายได้ง่ายกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งมีผลต่อเงินทุนและสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้น ส่งผลให้รัฐต้องเข้ามาชดเชยความเสียหายดังกล่าว สำหรับการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ตารางที่ ๖.๔ ผลการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	สถาบันการเงิน	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔ (๓ ไตรมาส)
		ยอดอนุมัติ	ยอดอนุมัติ	ยอดอนุมัติ	ยอดอนุมัติ
๑. สาขาสับสนุนกิจการ SMEs		๖๗,๖๓๕.๘	๑๑๕,๕๑๐.๖	๑๑๓,๘๓๙.๐	๑๒๕,๐๑๔.๐
- โครงการสินเชื่อสำหรับโครงการ SMEs	ธพว.	๒๐,๗๔๓.๕	๔๕,๙๓๖.๐	๕๘,๓๙๔.๗	๓๓,๙๑๙.๑
	ธสน.	๘,๘๘๖.๓	๘,๗๓๕.๗	๑๐,๘๒๔.๗	๑๔,๙๙๕.๕
	ธนาคารออมสิน	๙,๑๒๕.๔	๙,๒๑๐.๐	๑๓,๕๙๗.๘	๙,๓๑๙.๖
	ธกส.	๒๕,๘๗๙.๓	๓๐,๐๗๐.๔	๓๑,๐๒๑.๘	๒๗,๗๐๖.๐
- โครงการค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs	บสย.	๓,๐๐๑.๓	๒๑,๕๕๘.๕	๔๓,๙๕๗.๙	๓๙,๐๗๓.๘
๒. สาขาสสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัย		๑๖,๗๔๕.๕	๔๗,๔๘๗.๘	๒๒,๔๑๖.๖	๑๑,๗๓๖.๘
- โครงการปล่อยสินเชื่อของ ธอส.	ธอส.	๑๐,๑๑๙.๙	๒๘,๔๗๘.๗	๕,๑๙๓.๓	๘๘๖.๔
- โครงการบ้านเอื้ออาทร	ธอส. และธนาคารออมสิน	๖,๖๒๕.๖	๑๙,๐๐๙.๑	๑๗,๒๒๓.๓	๑๐,๘๕๐.๔
๓. สาขาสสนับสนุนการประกอบอาชีพระดับฐานราก		๓๔,๓๓๙.๙	๕๙,๒๐๑.๒	๕๐,๔๘๒.๖	๔๖,๙๑๒.๗
- โครงการธนาคารประชาชน	ธนาคารออมสิน	๕,๐๗๒.๖	๑๙,๑๘๒.๘	๑๔,๖๐๓.๖	๑๒,๘๓๕.๗
- โครงการวิสาหกิจชุมชน	ธกส.	๒๙,๒๖๗.๓	๔๐,๐๑๘.๔	๓๕,๘๗๙.๐	๓๔,๐๗๘.๐
รวม		๑๑๘,๗๒๑.๒	๒๒๒,๑๙๙.๖	๒๓๐,๖๙๖.๑	๑๘๘,๖๖๓.๕

หมายเหตุ ข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลังข้างต้นเป็นข้อมูลที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการรวบรวม

ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีการอนุมัติสินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด โดยในปี ๒๕๕๑ มีการอนุมัติสินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อจำนวน ๑๑๘,๗๒๑.๒ ล้านบาท

และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๒๒๒,๑๙๙.๖ ล้านบาท และ ๒๓๐,๖๙๖.๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๓ ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาการอนุมัติสินเชื่อของ SFIs ในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๔ พบว่า SFIs แต่ละแห่งยังคงมีการอนุมัติสินเชื่ออย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ ๖.๔) ทั้งนี้ การปล่อยสินเชื่อเหล่านี้เป็นการปล่อยสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด และเป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถขอสินเชื่อจากระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายรัฐเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและสมดุลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจใน ๒ ช่องทางหลักๆ คือ รายได้ที่ลดลงจากการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ และโอกาสในการเกิดหนี้สูญที่สูงกว่าปกติ ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วยการเพิ่มทุน

นอกเหนือจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังแบบปกติที่มีอยู่ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีการกำหนดวงเงินกู้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนและผู้ประกอบการเป็นรายโครงการ และการดำเนินการดังกล่าวก็เป็นภาระให้รัฐต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

ตารางที่ ๖.๕ วงเงินกู้ตามโครงการนโยบายรัฐบาลปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔

โครงการ	วงเงินกู้ (ล้านบาท)	มีมติ ครม. รองรับวงเงิน
๑. โครงการสินเชื่อเพื่อผู้ประกอบการ SMEs ย่านราชประสงค์ และพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง	๑๐,๐๐๐	-
๒. การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาภายในประเทศ	๕,๐๐๐	๒๒๓
๓. โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาทภัยปี ๒๕๕๓	๒,๐๐๐	-
๔. โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาทภัยปี ๒๕๕๓	๕๐๐	-
๕. โครงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพเกษตรกร	๑๑,๕๐๔	-
๖. การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย	๒,๐๐๐	๒๘๐
๗. โครงการสินเชื่อส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้	๕,๐๐๐	๕๑๕
๘. การให้ธนาคารออมสินดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการกิจการใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	๒๕,๐๐๐	๓,๐๔๗
๙. โครงการ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๑*	๓๐,๐๐๐	๒,๐๒๕
๑๐. โครงการ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๒*	๓๐,๐๐๐	๑,๘๗๕
๑๑. โครงการ Portfolio Guarantee Scheme ระยะที่ ๓*	๓๖,๐๐๐	๒,๒๕๐
๑๒. โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย และปรับปรุงหลักเกณฑ์สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย	๓,๐๐๐	๑๗๐
๑๓. โครงการสินเชื่อ Packing Credit สำหรับ SMEs ที่ส่งออก ได้รับผลกระทบจากการแข็งค่าเงินบาทผ่าน ธสน. ธอท. ธ.กรุงไทย ธพว. และ ธ.ออมสิน	๕,๐๐๐	๗๕
๑๔. โครงการสินเชื่อเพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับ SMEs ที่ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากการแข็งค่าเงินบาทผ่าน ธสน. ธอท. ธ.กรุงไทย ธพว. และ ธ.ออมสิน	๑๐,๐๐๐	๕,๐๐๐

ตารางที่ ๖.๕ วงเงินกู้ตามโครงการนโยบายรัฐบาลปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ (ต่อ)

โครงการ	วงเงินกู้ (ล้านบาท)	มีมติ ครม. รองรับวงเงิน
๑๕. โครงการสนับสนุนสินเชื่อให้แก่ SMEs ที่ส่งออกเป็นเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐ	๖,๐๐๐	-
๑๖. โครงการอาสาสมัครที่ปรึกษาทางการเงินของครัวเรือน (หมอนี่)	๔๐๙	๔๐๙
รวม (ล้านบาท)	๑,๘๑๑,๔๑๓	๑๕,๘๖๙

หมายเหตุ * สำหรับโครงการ Portfolio Guarantee Scheme ของ บสย. ที่มีมติ ครม. รองรับ เป็นโครงการต่อเนื่องจากโครงการ ค้ำประกันสินเชื่อเดิม ซึ่งไม่มีมติ ครม. รองรับ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้ถูกนับรวมในตารางที่ ๖.๔ ด้วยแล้ว

ที่มา สำนักงานนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ มีนาคม ๒๕๕๔

จากตารางที่ ๖.๕ พบว่า คณะรัฐมนตรีมีมติรองรับวงเงินชดเชยความเสียหายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วจำนวน ๑๕,๘๖๙ ล้านบาท สำหรับโครงการที่คณะรัฐมนตรียังไม่มีมติรองรับวงเงินชดเชยนั้น หากการดำเนินโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อ SFIs ก็ส่งผลกระทบต่อเงินกองทุนของ SFIs และจะกลายเป็นภาระทางการคลังในการเพิ่มทุนในที่สุด

๖.๓ ภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรและโครงการประกันรายได้เกษตรกร^{๒๔}

ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดในช่วงต้นฤดู เพื่อให้ราคาสินค้าเกษตรสูงขึ้น และเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาซึ่งแยกโครงการออกเป็นโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรและโครงการประกันรายได้เกษตรกร ดังนี้

๖.๓.๑ โครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร

เมื่อพิจารณาการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๔๗/๔๘ - ๒๕๕๓/๕๔ พบว่า ธกส. ได้อนุมัติเงินกู้ให้แก่เกษตรกรในโครงการรับจำนำเป็นจำนวนเงิน ๓๔๑,๘๓๓.๓ ล้านบาท และ ธกส. ได้รับชำระหนี้คืนเพียงจำนวน ๑๘๗,๘๘๑.๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินชำระหนี้จากทั้งที่เกษตรกรนำมาถ่อถอนสินค้าเกษตรคืนและเป็นรายได้ที่ได้จากการที่ อคส. หรือ อ.ต.ก. ทำการระบายสินค้าเกษตรที่หลุดจำนำ โดยรวมแล้วพบว่า ธกส. ได้รับการชำระหนี้คืนคิดเป็นเพียงร้อยละ ๕๕ เท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะต้องดำเนินการชดเชยให้ ธกส. จากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรค่อนข้างสูง

^{๒๔} การศึกษาครั้งนี้จะพิจารณาภาระทางการคลังที่เกิดจากโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๔๗/๔๘ - ๒๕๕๓/๕๔ และการประกันรายได้ตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ - ๒๕๕๓/๕๔

**ตารางที่ ๖.๖ การจ่ายเงินกู้และการได้รับชำระเงินกู้จากโครงการรับจำนำ
ของ ธกส. ปีการผลิต ๒๕๕๗/๕๘ – ๒๕๕๓/๕๔**

หน่วย: ล้านบาท

สถาบัน	จ่ายเงินกู้	รับชำระ หนี้คืน	ร้อยละของ การได้คืน	ผลขาดทุน/ ความเสียหาย	กรม.อนุมัติชดเชย	ดอกเบี้ย ค้างชำระ	คงเหลือ ภาระหนี้
ธกส.	๒๓๘,๐๒๕.๗๐	๑๓๕,๐๔๑.๘๐	๕๖.๗	๑๐๒,๙๘๓.๙๐	๕,๘๖๐.๙๐	๙,๑๑๕.๓๐	๑๐๖,๒๓๘.๓๐
สถาบันการเงินอื่นๆ*	๑๐๓,๘๐๗.๖๐	๕๒,๘๓๙.๒๐	๕๐.๙	๕๐,๙๖๘.๔๐	-	-	๕๐,๙๖๘.๔๐
รวม	๓๔๑,๘๓๓.๓๐	๑๘๗,๘๘๑.๐๐	๕๕	๑๕๓,๙๕๒.๓๐	๕,๘๖๐.๙๐	๙,๑๑๕.๓๐	๑๕๗,๒๐๖.๗๐

หมายเหตุ * ในปี ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ให้ ธกส. ดำเนินโครงการในลักษณะธุรกรรมตามนโยบายพิเศษของรัฐ (Public Service Obligation: PSO) กับโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร โดยแยกบัญชีการเงินจากการดำเนินงานปกติของ ธกส. และอนุมัติให้ ธกส. กู้เงินจากสถาบันการเงิน ๔ แห่ง ประกอบด้วย ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคาร นครหลวงไทย และธนาคารทหารไทย ในวงเงินไม่เกิน ๑๑๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย
ที่มา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

จากตารางที่ ๖.๖ รัฐบาลมีภาระต้องชดเชยผลการขาดทุนจากโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรพร้อมทั้งดอกเบี้ยมีมูลค่าสูงถึง ๑๖๓,๐๖๗.๖ ล้านบาท (ผลการขาดทุนจำนวน ๑๕๓,๙๕๒.๓ ล้านบาท และดอกเบี้ยค้างชำระจำนวน ๙,๑๑๕.๓ ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีมีมติให้ชดเชยผลการขาดทุนจำนวน ๕,๘๖๑.๙ ล้านบาท ซึ่งอยู่ระหว่างการรอจัดสรรจากสำนักงบประมาณ^{๒๙} ส่งผลให้ภาระสะสมในปัจจุบันที่รัฐบาลจะต้องชดเชยเพิ่มเติมให้แก่ ธกส. มีมูลค่า ๑๕๗,๒๐๖.๗ ล้านบาท นอกจากนี้ คาดว่าสำนักงบประมาณจะมีภาระชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ ธกส. สำหรับวงเงินกู้นอกบัญชีจากสถาบันการเงินอีกเป็นจำนวน ๒,๕๖๔.๒ ล้านบาท^{๓๐}

ตารางที่ ๖.๗ มูลค่าสินค้าคงเหลือโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร

หน่วย : ล้านบาท

สถาบัน	มูลค่าสินค้าคงเหลือ
ธกส.	๒๓,๒๐๕.๗
สถาบันการเงินอื่นๆ	๑๒,๐๕๙.๖
รวม	๓๕,๒๖๕.๓

ที่มา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้านั้น สินค้าเกษตรจำนวนหนึ่งหลุดจำนำและตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ บางส่วนได้รับการระบายผ่านคณะกรรมการพิจารณาระบายสินค้าเกษตร และบางส่วนเป็นสินค้าคงเหลือในคลังสินค้า เมื่อพิจารณามูลค่าสินค้าคงเหลือจากการดำเนินโครงการดังกล่าวพบว่า รัฐบาลมีสินค้าคงเหลือคิดเป็นมูลค่า ๓๕,๒๖๕.๓ ล้านบาท (ตารางที่ ๖.๗) ซึ่งหากสินค้าคงเหลือดังกล่าวได้รับการจำหน่ายทั้งหมด จะทำให้ภาระของรัฐบาลลดลงเหลือเพียง ๑๒๑,๙๔๑.๔ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม

^{๒๙} โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ๔๙ และข้าวเปลือกนาปี ๕๐/๕๑ (ระบายข้าวจาก อคส.)

^{๓๐} คำนวณจากเงื่อนไขการกู้เงิน ณ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ด้วยอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓.๑๙-๓.๓๙ ร้อยละ ๓.๕๕-๓.๖๓ และร้อยละ FDR+Spread (Spread ที่ร้อยละ ๑.๒๕-๑.๒๙) โดยมีอายุวงเงินกู้ ๑ ปี ๑ ปี ๖ เดือน และ ๒ ปี ๒ เดือน ตามลำดับ ในกรณีที่รัฐบาลสามารถชดเชยเงินต้นคืนให้แก่ธนาคารพาณิชย์เจ้าของวงเงินกู้ เมื่อครบกำหนดชำระ สำหรับ FDR นั้นคืออัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของเงินฝากประจำ ๖ เดือนของธนาคารพาณิชย์ใหญ่ ๔ แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ณ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

โอกาสในการลดลงของภาระดังกล่าวมีแนวโน้มที่ต่ำ อีกทั้งสินค้าที่มีอยู่อาจไม่ได้ลดภาระให้รัฐบาลได้ทั้งหมด เนื่องจากบางครั้งรัฐบาลอาจนำสินค้าเกษตรไปบริจาคเพื่อผู้ประสบภัยในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นการให้เปล่า หรือผ่านการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลต้องการต่อไป

๖.๓.๒ โครงการประกันรายได้เกษตรกร

เมื่อพิจารณาโครงการประกันรายได้ของปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ – ๒๕๕๓/๕๔ พบว่า รัฐบาลมีภาระที่จะต้องชดเชยให้แก่ ธกส. ตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร เป็นมูลค่า ๑๒๓,๕๑๘.๐ ล้านบาท ซึ่งที่ผ่านมา รัฐบาลได้ชดเชยทั้งสิ้น ๘๐,๓๗๑.๒ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินชดเชยดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการชดเชยความเสียหายทั้งหมดของ ธกส. ทั้งนี้ ภาระความเสียหายที่เหลืออยู่อีก ๔๓,๑๔๖.๘ ล้านบาท จึงเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ตารางที่ ๖.๘)

ตารางที่ ๖.๘ โครงการประกันรายได้เกษตรกรปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ – ๒๕๕๓/๕๔

หน่วย: ล้านบาท			
โครงการ	ความเสียหาย	ชำระ	คงเหลือรอจัดสรร
๑. โครงการประกันรายได้ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ รอบที่ ๑	๓๖,๖๕๖.๗	๓๖,๖๕๖.๗	๐.๐
๒. โครงการประกันรายได้ปีการผลิต ๒๕๕๒/๕๓ รอบที่ ๒*	๑๙,๓๐๒.๘	๖,๗๖๕.๔	๑๒,๕๓๗.๔
๓. โครงการประกันรายได้ปีการผลิต ๒๕๕๓/๕๔ รอบที่ ๑	๓๖,๐๐๙.๒	๓๖,๐๐๙.๒	๐.๐
๔. โครงการประกันรายได้ปีการผลิต ๒๕๕๓/๕๔ รอบที่ ๒	๓๑,๕๔๙.๓	๙๓๙.๙	๓๐,๖๐๙.๔
รวม	๑๒๓,๕๑๘.๐	๘๐,๓๗๑.๒	๔๓,๑๔๖.๘

หมายเหตุ * มีมติจากคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ดำเนินงานในลักษณะ
ธุรกรรมตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล (Public Service Obligation: PSO) โดยแยกบัญชีการเงินจากการดำเนินงานปกติของ ธกส.
ที่มา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินโครงการนโยบายของรัฐบาลทั้งโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรและประกันรายได้เกษตรกร พบว่า ปัจจุบันรัฐบาลยังมีภาระที่จะต้องชดเชยให้ ธกส. ใน ๒ โครงการดังกล่าวรวมแล้วประมาณ ๒๐๒,๙๑๗.๘ ล้านบาท^{๓๑} ซึ่ง ธกส. ยังไม่ได้รับการชดเชยจากโครงการดังกล่าว และอาจทำให้ ธกส. ขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ จนกระทั่งกลายเป็นความเสี่ยงทางการคลังต่อไป อีกทั้ง จากการอนุมัติโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๔/๕๕^{๓๒} ตามที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เสนอ โดยใช้เงินหมุนเวียน ๔๑๐,๐๐๐ ล้านบาท และเงินจ่ายขาดสำหรับการดำเนินงานให้แก่ อคส. และ อ.ต.ก. จำนวน ๒๕,๕๔๗ ล้านบาทนั้น จะเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายของรัฐบาล และอาจกลายเป็นภาระทางการคลังที่รัฐบาลต้องชดเชยความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในอนาคตต่อไป

^{๓๑} ภาระที่รัฐบาลต้องชดเชยอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามอัตราดอกเบี้ยที่เปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจ
^{๓๒} มติของคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔

๖.๔ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง ได้กำหนดว่ารัฐบาลสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนแก่ธนาคารได้เมื่อรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย หรือประสบกับการขาดทุนจากการดำเนินงาน เนื่องจาก SFIs จัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่ไม่แสวงหากำไร โดยนโยบายต่าง ๆ ถูกออกแบบมาเพื่อประโยชน์ของสังคม และเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณไปสู่ประชาชนตามนโยบายต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่าง ๆ ของรัฐ และเพื่อการอยู่รอดของ SFIs จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นที่รัฐจะต้องมีการเพิ่มทุนให้ SFIs เหล่านี้

ตารางที่ ๖.๙ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕

หน่วย: ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๒*	๒๕๕๓**	๒๕๕๔	๒๕๕๕
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๒,๐๐๐ ^{๓๓}	๒,๐๐๐	-	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓,๐๐	๓,๐๐๐	-	-
ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๒,๕๐๐	๒,๕๐๐	-	๖๐๐
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๕,๐๐๐	๕,๐๐๐	-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๖,๐๐๐	๒,๙๑๒	-	-
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	๒,๐๐๐	-	-
รวม	๑๕,๕๐๐	๑๗,๔๑๒	-	-

หมายเหตุ * ปี ๒๕๕๒ จัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำ

** ปี ๒๕๕๓ จัดสรรผ่านงบไทยเข้มแข็ง

ที่มา ข้อมูลปี ๒๕๕๒ จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูลปี ๒๕๕๓ จาก

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากตาราง ๖.๙ พบว่า รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในปี ๒๕๕๒ โดยใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวน ๑๕,๕๐๐ ล้านบาท และในปี ๒๕๕๓ รัฐบาลได้เพิ่มทุนโดยใช้งบโครงการไทยเข้มแข็งจำนวน ๑๗,๔๑๒ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาการเพิ่มทุนของรัฐในปี ๒๕๕๓ พบว่า ธสน. ได้รับการเพิ่มทุนสูงที่สุดเป็นจำนวน ๕,๐๐๐ ล้านบาท รองลงมาเป็น ธอส. และ ธอท. จำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท และ ๒,๙๑๒ ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับ ธกส. และ บสย. ได้รับการเพิ่มทุนเท่ากันจำนวน ๒,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับปี ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕ ไม่ปรากฏว่ามีการจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้ SFIs อย่างไรก็ตาม SFIs ได้มีการเสนอขอเพิ่มทุนในปี ๒๕๕๔ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒,๙๐๐ ล้านบาท แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุนให้ (ธสน. จำนวน ๔๐๐ ล้านบาท ธกส. จำนวน ๒,๐๐๐ ล้านบาท และ บสย. จำนวน ๕๐๐ ล้านบาท)^{๓๔} อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๕๕ รัฐได้มีการเพิ่มทุนให้ ธพว. จำนวน ๖๐๐ ล้านบาท

^{๓๓} เงินเพิ่มทุนรวมเงินปันผลที่กระทรวงการคลังคืนให้แก่ ธกส. ในฐานะผู้ถือหุ้นด้วย

^{๓๔} สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ ๖.๑๐ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปี ๒๕๕๑- ๒๕๕๕

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๙,๙๒๒.๐	๕,๕๘๐.๐	๕๗,๒๗๐.๙	๔๖,๓๙๓.๒
ธนาคารส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๘๓.๔	๓๕.๙	-	๖๒.๓
ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	๗.๗	๗.๗	๔๑.๙	๓๘.๑
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	-	๕๒๕.๐	๙๕๔.๔
ธนาคารออมสิน	-	-	๓๘๓.๒	๙๔๘.๗
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	-	-	๓๑๙.๑
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	-	-	-	๑๑๕.๘
รวม	๑๐,๐๑๓.๑	๕,๖๒๔.๖	๕๘,๒๒๑.๐	๔๘,๘๓๑.๖
งบประมาณประจำปี	๑,๙๕๑,๗๐๐.๐*	๑,๗๐๐,๐๐๐.๐	๒,๑๖๙,๙๖๗.๕**	๒,๓๘๐,๐๐๐.๐
สัดส่วนต่องบประมาณประจำปี	๐.๕	๐.๓	๒.๗	๒.๐

หมายเหตุ * รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีจำนวน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท

** รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีจำนวน ๙๙,๙๖๘ ล้านบาท

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป

นอกจากนี้ ในแต่ละปีรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นประจำทุกปี เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดย SFIs ที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมาก คือ ธกส. ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเท่ากับ ๔๖,๓๙๓.๒ ล้านบาท (ตารางที่ ๖.๑๐)

ตารางที่ ๖.๑๑ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕

หน่วย : ล้านบาท

รายการ ปี	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕
เงินเพิ่มทุน	๑๕,๕๐๐.๐	๑๗,๔๑๒.๐	-	๖๐๐.๐
เงินอุดหนุน	๑๐,๐๑๓.๐	๕,๖๒๔.๐	๕๘,๒๒๑.๐	๔๘,๘๓๑.๖
รวม	๑๕,๕๑๓.๐	๒๓,๐๓๖.๐	๕๘,๒๒๑.๐	๔๙,๔๓๑.๖

เมื่อพิจารณาการเพิ่มทุน และการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายของ SFIs ที่เกิดจากนโยบายรัฐในแต่ละปี (ตารางที่ ๖.๑๑) พบว่า ภาระดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี ๒๕๕๒ รัฐบาลมีภาระดังกล่าวทั้งสิ้น ๑๕,๕๑๓ ล้านบาท เพิ่มเป็น ๒๓,๐๓๖ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๓ และเป็น ๕๘,๒๒๑.๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการมาตรการกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากขึ้นตามนโยบายรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๕๕ รัฐบาลทำการจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุนและอุดหนุนให้แก่ SFIs ลดลงจากปี ๒๕๕๔ แต่ยังคงเป็นวงเงินที่สูง ทั้งนี้ การดำเนินการเหล่านี้ทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ ผ่านทั้งทางการเพิ่มทุนและการชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๖.๕ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๖.๑๒ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของ ภาระทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability)	ภาระผูกพัน (Contingent Liability)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability)	- รัฐบาลอุดหนุนและเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ปี ๒๕๕๕ มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุนและอุดหนุนจำนวน ๖๐๐ และ ๔๘,๘๓๑.๖ ล้านบาท ตามลำดับ)	- รัฐบาลต้องชดเชยจากการปล่อยเงินกู้ตามนโยบายรัฐบาลปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ (จำนวน ๑๕,๘๖๙ ล้านบาท) - การชดเชยความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (เดือน ม.ค. – ก.ย. ปี ๒๕๕๔ มีการอนุมัติสินเชื่อจำนวน ๑๘๓,๖๖๓.๕ ล้านบาท) - การเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต (ปี ๒๕๕๔ สถาบันการเงินเฉพาะกิจขอเพิ่มทุนจำนวน ๒,๙๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังไม่ได้ได้รับการจัดสรร และประมาณการว่า ธพว. มีความต้องการเพิ่มทุนในปี ๒๕๕๕ อีกจำนวน ๖,๕๐๐ ล้านบาท) - ภาระชดเชยความเสียหายและดอกเบี้ยให้แก่ ธกส. ในการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรและโครงการประกันรายได้เกษตรกร ตั้งแต่ปีการผลิต ๒๕๔๗/๔๘ – ๒๕๕๓/๒๕๕๔ (๒๐๒,๙๑๗.๘ ล้านบาท) - หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ปี ๒๕๕๔ จำนวน ๑๕๖,๙๔๒ ล้านบาท)
ภาระโดยนัย (Implicit liability)		- การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - หาก ธกส. ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลจนประสบภาวะขาดทุนและมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของ ธกส. แล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องรับผิดชอบ โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

- ๑) สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรมีการพัฒนาการบริหารจัดการ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยง ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพื่อสร้างสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ส่งผลให้เกิดความแข็งแกร่งในสถาบันการเงินเฉพาะกิจเอง
- ๒) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ เช่น การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel II มาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๙ รวมทั้งควรทำการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (PSA ; Pubic Service Account) ให้ชัดเจน
- ๓) แนวทางในการลดความเสี่ยงเฉพาะโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ดังนี้

๓.๑) กำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน

๓.๒) กำหนดราคารับจำนำผลผลิตทางเกษตรที่ไม่สูงกว่าราคาตลาดเพื่อลดการบิดเบือนกลไกตลาด

๓.๓) มีบทลงโทษอย่างจริงจังกับผู้ทุจริต ทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเกษตรกรที่แจ้งข้อมูลเท็จต่อภาครัฐ

๓.๔) บริหารจัดการผลผลิตทางการเกษตรที่หลุดจำนำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำไปจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าทุนหรือสินค้าที่จำเป็นกับต่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ควรจำหน่ายสินค้าที่หลุดจำนำภายในประเทศ เนื่องจากอาจทำให้เกิดปริมาณสินค้าเกษตรล้นตลาดและมีผลทำให้ราคาภายในประเทศลดลง

บทที่ ๗ การลงทุนภาครัฐ^{๓๕}

การลงทุนภาครัฐเป็นปัจจัยหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้การตัดสินใจลงทุนนั้นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการ ผลตอบแทนที่จะได้รับจากโครงการ และการจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับดำเนินโครงการให้ถึถ้วน เนื่องจากการลงทุนภาครัฐต้องใช้งบประมาณมาก ถ้าหากลงทุนในโครงการที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ เป็นการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่คุ้มค่าหรือไม่เกิดประโยชน์สูงสุดจากเงินลงทุน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาลได้

การลงทุนภาครัฐในปัจจุบันได้กระทำในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับการจัดหาเงินทุนของโครงการ ผลตอบแทนทางการเงินของโครงการ ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ รวมไปถึงประเด็นทางด้านประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วย ดังนี้

- ๑) โครงการลงทุนของรัฐบาล ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการได้โดยตรงหรือเป็นโครงการให้บริการทางสังคม เช่น ระบบชลประทานและทางหลวง เป็นต้น ทั้งนี้แหล่งเงินทุนจะมาจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ (Project loan)
- ๒) โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ แหล่งเงินทุนในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กำไรสะสมจากการดำเนินงานและเงินกู้
- ๓) โครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นโครงการลงทุนขนาดเล็กภายในท้องถิ่น
- ๔) การลงทุนร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นรูปแบบการลงทุนที่รัฐให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการที่เป็นของรัฐ ทั้งนี้ PPP เป็นไปได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับสัญญาหรือข้อตกลงที่ภาครัฐทำกับเอกชนผู้ร่วมลงทุนแต่ละราย โดยแหล่งที่มาของเงินลงทุนในโครงการจะมาจากกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจและเงินลงทุนจากภาคเอกชน

ตารางที่ ๗.๑ การลงทุนภาครัฐ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑-๒๕๕๕

หน่วย: ล้านบาท

	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕
รัฐบาล*	๒๖๗,๕๑๐	๒๘๔,๐๐๗	๑๘๓,๕๐๙	๒๖๕,๐๑๘	๔๒๔,๓๗๖
อปท.	๙๔,๙๐๑	๕๐,๔๒๒	๗๒,๘๒๐	๗๗,๑๘๗	n.a.
รัฐวิสาหกิจ	๒๓๓,๐๑๒	๒๑๔,๒๒๑	๑๗๔,๗๗๗	๑๕๓,๖๑๖	๓๓๕,๒๗๖
PPP	โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ๕ สาย มูลค่า ๑๙๗,๙๓๐ ล้านบาท โดยเป็นส่วนหนึ่งของเอกชนลงทุน ๕๔,๑๗๐ ล้านบาท (เสร็จสิ้นปี ๒๕๕๙)				

หมายเหตุ * เป็นข้อมูลรายจ่ายลงทุนที่เบิกจ่ายจากงบประมาณและเบิกจ่ายจากโครงการเงินกู้จากต่างประเทศของส่วนราชการ

- ที่มา ๑/ ข้อมูลการลงทุนของรัฐบาลปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔ เป็นข้อมูลการเบิกจ่ายลงทุนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและงบประมาณโดยสังเขป; ข้อมูลปี ๒๕๕๕ เป็นวงเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุนจากงบประมาณโดยสังเขป
- ๒/ ข้อมูลการลงทุนของ อปท. ประมาณการโดย สศค.
- ๓/ ข้อมูลการลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๑-๒๕๕๔ เป็นข้อมูลจริงจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ; ข้อมูลการลงทุนของรัฐวิสาหกิจปี ๒๕๕๕ เป็นข้อมูลวงเงินเบิกจ่ายจาก สศค.
- ๔/ ข้อมูลโครงการ PPP จากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

^{๓๕} อ้างอิงข้อมูลจากรายงานภาวะผูกพันทางการคลังของรัฐบาล : หนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้น จัดทำโดย สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ตารางที่ ๗.๑ แสดงการลงทุนภาครัฐโดยรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดการลงทุนเหล่านี้ได้ครอบคลุมอยู่ในเนื้อหาของบทต่าง ๆ แล้ว ในขณะที่โครงการลงทุนในรูปแบบ PPP ปัจจุบันมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณที่มีรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณเพื่อการลงทุนมีสัดส่วนลดลง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจก็มีข้อจำกัดด้านเงินทุนเช่นเดียวกัน จึงมีความจำเป็นต้องให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การลงทุน PPP อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ความเสี่ยงที่เอกชนผู้ร่วมลงทุนประสบปัญหาทางการเงินจนไม่สามารถดำเนินการต่อได้ และรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการต่อ ทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังและอาจสร้างภาระผูกพันทางการคลังให้แก่ประเทศในระยะยาวได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงทางการคลังจากโครงการ PPP เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังในระดับที่สูง จนอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการลงทุนภาครัฐในบพนี้ จะวิเคราะห์จากกรณีตัวอย่าง ๓ กรณี คือ โครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง และโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย เนื่องจากทั้งสามโครงการเป็นโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่กำลังดำเนินการในปัจจุบันและเป็นโครงการที่ใช้ระยะเวลาคืนทุนค่อนข้างนาน จึงมีความเสี่ยงในระดับสูง และทั้งสามโครงการถือว่าเป็นโครงการที่มีภาระผูกพันโดยชัดแจ้ง

๗.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของโครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link)

โครงการ Airport Rail Link เป็นโครงการสร้างระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อระหว่างใจกลางเมืองกรุงเทพมหานครกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดย รฟท. ว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และ รฟท. กู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าก่อสร้างให้กับเอกชนภายหลังจากการก่อสร้างแล้วเสร็จ^{๓๖} โดยมูลค่าโครงการเมื่อเริ่มต้นก่อสร้างรวมทั้งสิ้น ๓๑,๔๓๙ ล้านบาท ทั้งนี้ รฟท. ได้จัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เพื่อดำเนินการเดินรถและรับโอนในส่วนของทรัพย์สินถาวรของโครงการจำนวน ๗,๐๓๕ ล้านบาท โดย รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทดังกล่าว แต่เนื่องจากการก่อสร้างเป็นไปอย่างล่าช้าทำให้มูลค่าโครงการปรับตัวสูงขึ้นเป็น ๓๓,๖๘๙ ล้านบาทเมื่อสิ้นสุดโครงการในปี ๒๕๕๖

^{๓๖} คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้ รฟท. กู้เงินจำนวน ๑๘,๙๘๗ ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อชำระคืนให้กับผู้รับจ้างตามสัญญาก่อสร้าง Airport Rail Link และอนุมัติให้ รฟท. กู้เงิน โดยกระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการฯ ต่อจนแล้วเสร็จ โดยให้ รฟท. รับภาระต้นทุนกู้และรัฐบาลรับภาระค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและดอกเบี้ยของโครงการฯ

ตารางที่ ๗.๒ มูลค่าโครงการ Airport Rail Link

หน่วย: ล้านบาท

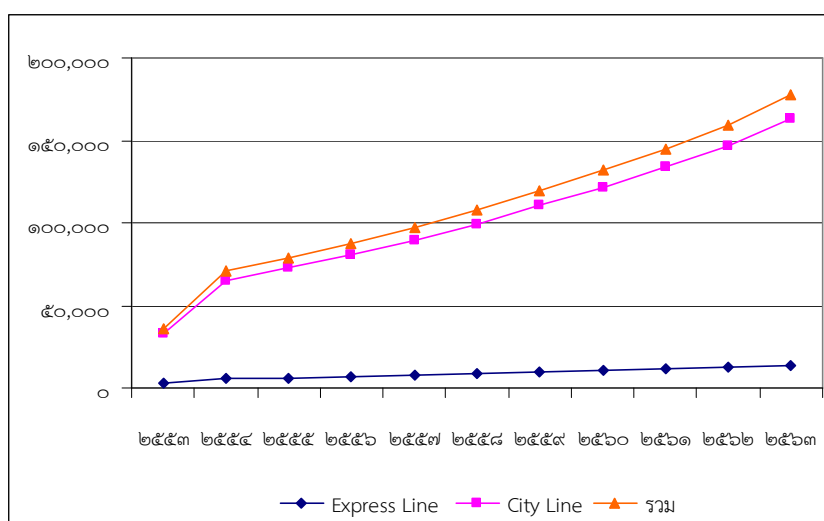
รายการ	มูลค่า	
	ช่วงเริ่มต้น โครงการก่อสร้าง	ช่วงสิ้นสุด โครงการก่อสร้าง
งานโยธา โครงสร้าง อาคาร City Air Terminal งานวางระบบ และงานติดตั้งระบบไฟฟ้าและอาณัติสัญญาณ	๑๙,๕๑๗	๒๐,๒๓๓
งานระบบการเดินรถไฟฟ้า	๖,๓๙๐	๗,๐๓๕
งานอุโมงค์สนามบินสุวรรณภูมิ	๓,๘๖๖	๔,๗๕๕
รวมมูลค่าก่อสร้างโครงการ	๒๙,๗๗๓	๓๒,๐๒๓
ค่าธรรมเนียมทางการเงิน	๑,๖๖๖	๑,๖๖๖
รวมมูลค่าโครงการทั้งสิ้น	๓๑,๔๓๙	๓๓,๖๘๙

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทยและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (๒๕๕๓)

ทั้งนี้ วงเงินลงทุนทั้งหมดจำนวน ๓๓,๖๘๙ ล้านบาท (ตารางที่ ๗.๒) ได้มาจากการกู้ยืมโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน โดย รฟท. รับภาระหนี้ในส่วนของการก่อสร้างพื้นฐานจำนวน ๒๖,๖๕๔ ล้านบาท สำหรับหนี้สินในส่วนระบบการเดินรถไฟฟ้า ๗,๐๓๕ ล้านบาท จะถูกโอนไปเป็นของบริษัทรถไฟฟ้ามหานคร จำกัด แต่เนื่องจาก รฟท. เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทรถไฟฟ้ามหานคร จำกัด ดังนั้น หากบริษัทรถไฟฟ้ามหานคร จำกัด ไม่สามารถชำระหนี้ได้ครบตามกำหนด รฟท. จะต้องเป็นผู้รับภาระหนี้ทั้งหมดแทน

ทั้งนี้ จากการประมาณการผลประกอบการของโครงการ รายได้ส่วนใหญ่ของโครงการมาจากรายได้จากค่าโดยสารซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๐ – ๙๕ ของรายได้ทั้งหมด โดยคาดว่าจะมีผู้โดยสารในปี ๒๕๕๔ เท่ากับ ๗๑,๐๗๘ คนต่อวัน แบ่งเป็นผู้โดยสารที่ใช้บริการ Express Line ๕,๕๖๘ คนต่อวัน และผู้โดยสารที่ใช้บริการ City Line ๖๕,๕๑๐ คนต่อวัน และหลังจากนั้นจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑ ต่อปีจนถึงปี ๒๕๕๙ และตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ จนถึงปี ๒๕๖๓ จะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐ โดยในปี ๒๕๖๓ คาดว่าจะมีผู้โดยสารทั้งสิ้น ๑๗๗,๒๖๐ คนต่อวัน (แผนภาพที่ ๗.๑) และจากจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มทำให้ทางบริษัทรถไฟฟ้ามหานคร จำกัด ประเมินการว่ารายได้รวมของโครงการจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉลี่ยรายได้จากค่าโดยสารจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐.๖๙ ต่อปี นอกจากนั้นในส่วนของการรายได้ที่ไม่ใช่ค่าโดยสารจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๘ ต่อปีในช่วง ๕ ปีแรกของการดำเนินงาน

แผนภาพที่ ๗.๑ ประมาณการผู้โดยสารของโครงการ Airport Rail Link



ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย (๒๕๕๓)

ตารางที่ ๗.๓ ประมาณการสถานะการเงินของโครงการ Airport Rail Link

หน่วย: ล้านบาท

ประมาณการ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
รายได้	๑๓๑.๙	๑,๑๘๓.๒	๑,๓๐๓.๕	๑,๔๓๗.๓	๑,๕๘๖.๑
รายจ่าย	๑,๓๑๔.๓	๑,๔๖๔.๕	๑,๔๘๐.๐	๑,๒๕๒.๑	๘๓๔.๕
ค่าเสื่อมราคา	๒๓๔.๕	๒๓๔.๕	๒๔๔.๕	๒๘๔.๕	๒๘๔.๕
กำไร (ขาดทุน)	(๑,๔๑๖.๘)	(๕๑๕.๘)	(๔๒๑.๐)	(๙๙.๓)	๔๖๗.๑

ที่มา การรถไฟแห่งประเทศไทย (๒๕๕๓)

จากตารางที่ ๗.๓ จะเห็นว่าบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีประมาณการขาดทุนอย่างต่อเนื่องในช่วง ๔ ปีแรกของการดำเนินงาน โดยคาดว่าจะขาดทุนน้อยลงเรื่อยๆ เนื่องจากคาดการณ์ว่ารายได้จะเพิ่มขึ้นทุกปี และจะเริ่มได้กำไรในปี ๒๕๕๗ โดยในปี ๒๕๕๓ ประมาณการว่าจะขาดทุนถึง ๑,๔๑๖.๘ ล้านบาท ลดลงเป็น ๕๑๕.๘, ๔๒๑.๐ และ ๙๙.๓ ล้านบาทในปี ๒๕๕๔, ๒๕๕๕ และ ๒๕๕๖ ตามลำดับ ส่วนในปี ๒๕๕๗ จะได้กำไร ๔๖๗.๑ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ใช้บริการโครงการ Airport Rail Link ในปี ๒๕๕๔ ที่เกิดขึ้นจริงนั้น เท่ากับ ๑๙,๔๗๓ คนต่อวัน (ตารางที่ ๗.๔) ซึ่งต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ค่อนข้างมากถึงร้อยละ ๗๐ โดยเฉพาะสาย Express Line ซึ่งทำให้รายได้จากการจำหน่ายตั๋วโดยสารในปี ๒๕๕๔ เท่ากับ ๒๕๑.๔ ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าที่ประมาณการไว้มากถึงร้อยละ ๗๖ (ประมาณการรายได้จากค่าโดยสารปี ๒๕๕๔ เท่ากับ ๑,๐๖๔.๙ ล้านบาท) ดังนั้น จึงมีความเสี่ยงค่อนข้างสูงที่สถานะการเงินของโครงการจะมีความคลาดเคลื่อนจากที่ประมาณการไว้ค่อนข้างมาก และอาจทำให้ รฟท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดและกลายเป็นภาระทางการคลัง

**ตารางที่ ๗.๔ จำนวนผู้โดยสารและรายได้จากการจำหน่ายตั๋วของโครงการ Airport Rail Link
ปีงบประมาณ ๒๕๕๔**

เดือน	City Line		Express		Summary	
	ผู้โดยสาร(คน)	รายได้(บาท)	ผู้โดยสาร(คน)	รายได้(บาท)	ผู้โดยสาร(คน)	รายได้(บาท)
ตุลาคม-๕๓	๑,๐๙๙,๓๓๙	๑๖,๔๙๐,๐๘๕	๒๑,๔๐๔	๒,๑๔๐,๔๐๐	๑,๑๒๐,๗๔๓	๑๘,๖๓๐,๔๘๕
พฤศจิกายน-๕๓	๑,๑๗๑,๘๐๒	๑๗,๕๗๗,๐๓๐	๒๒,๒๐๕	๒,๒๒๐,๕๐๐	๑,๑๙๔,๐๐๗	๑๙,๗๙๗,๕๓๐
ธันวาคม-๕๓	๑,๑๗๐,๙๓๘	๑๗,๘๐๗,๒๖๕	๒๑,๑๔๒	๒,๑๔๖,๗๐๐	๑,๑๙๒,๐๘๐	๑๙,๙๕๓,๙๖๕
มกราคม-๕๔	๙๗๒,๘๗๐	๑๑,๕๕๐,๗๙๓	๑๙,๕๕๖	๒,๘๗๘,๕๕๐	๙๙๒,๔๒๖	๑๔,๔๒๙,๓๔๓
กุมภาพันธ์-๕๔	๘๗๑,๘๖๖	๑๑,๔๒๐,๒๓๙	๑๖,๗๔๗	๒,๕๕๒,๗๐๐	๘๘๘,๖๑๓	๑๓,๙๗๒,๙๓๙
มีนาคม-๕๔	๑,๐๔๑,๑๑๓	๑๕,๐๔๑,๑๙๘	๑๔,๖๑๒	๒,๒๒๓,๑๕๐	๑,๐๕๕,๗๒๕	๑๗,๒๖๔,๓๔๘
เมษายน-๕๔	๘๖๔,๒๖๓	๑๑,๔๗๘,๗๖๓	๑๓,๖๔๕	๒,๐๗๓,๑๕๐	๘๗๗,๙๐๘	๑๓,๕๕๑,๙๑๓
พฤษภาคม-๕๔	๙๑๗,๒๙๐	๑๓,๕๕๔,๑๒๒	๑๓,๔๓๕	๒,๐๓๓,๕๕๐	๙๓๐,๗๒๕	๑๕,๕๘๗,๖๗๒
มิถุนายน-๕๔	๙๔๙,๔๖๘	๑๓,๕๒๑,๔๑๙	๑๗,๕๗๙	๒,๑๘๑,๔๓๐	๙๖๗,๐๔๗	๑๕,๖๐๒,๘๔๙
กรกฎาคม-๕๔	๙๘๙,๘๔๘	๑๒,๐๖๒,๘๓๗	๑๙,๘๗๙	๒,๒๑๕,๕๐๐	๑,๐๐๙,๗๒๗	๑๗,๒๗๘,๓๓๗
สิงหาคม-๕๔	๑,๐๕๒,๘๘๖	๑๔,๐๑๑,๒๙๕	๑๗,๕๔๐	๒,๑๖๐,๕๕๐	๑,๑๖๖,๐๒๖	๑๖,๑๗๑,๘๔๕
กันยายน-๕๔	๑,๐๐๘,๐๖๙	๑๒,๔๕๓,๑๔๘	๑๖,๔๐๗	๒,๑๐๐,๕๕๐	๑,๐๒๔,๔๗๖	๑๔,๕๕๓,๖๙๘
รวม	๖,๘๒๒,๕๓๗	๑๒,๒๒๓,๗๘๒	๒๔๕,๐๙๗	๒,๘๘๗,๘๖๐	๗,๐๔๗,๖๓๔	๑๕,๑๑๐,๖๔๒
รวม (ต่อวัน)	๑๘,๖๙๒	๖๑๓,๔๘๗	๗๘๑	๗๕,๓๐๙	๑๙,๔๗๓	๖๘๘,๗๙๖

ที่มา บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (๒๕๕๔)

ทั้งนี้ ในปัจจุบันรัฐบาลได้ชำระดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ในส่วนของงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของโครงการ Airport Rail Link ไปแล้วจำนวน ๔,๔๒๗ ล้านบาท (ตารางที่ ๗.๕) โดยยังเหลือภาระดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องชำระในอนาคตอีกจำนวน ๖,๔๐๘ ล้านบาท โดย รฟท. นั้นรับภาระหนี้สินในส่วนของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและอุโมงค์จำนวน ๒๖,๖๕๔ ล้านบาท ซึ่งหนี้สินในส่วนของการสร้างพื้นฐานนี้รัฐบาลอาจต้องเข้ามาชำระหนี้แทน เนื่องจาก รฟท. มีการดำเนินงานขาดทุนอย่างต่อเนื่องจนไม่สามารถชำระหนี้เองได้ สำหรับบริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด รับภาระหนี้สินในส่วนของการซื้อที่ดินและการซ่อมบำรุงจำนวน ๗,๐๓๕ ล้านบาท ซึ่งก็มีความเสี่ยงที่รายได้ของบริษัทจะต่ำกว่าการประมาณการ ส่งผลให้โครงการทำกำไรได้ล่าช้ากว่าที่ประมาณการไว้ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเช่นเดียวกัน และจะกลายเป็นภาระหนี้ทางการคลังของรัฐบาลในการรับชำระหนี้แทน บริษัท รฟท. จำกัด รวมถึงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

ตารางที่ ๗.๕ ภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ Airport Rail Link

หน่วย: ล้านบาท

ภาระต่อรัฐบาล	ภาระหนี้	จำนวน
ภาระการคลังโดยตรง	การชำระดอกเบี้ยจ่ายปี ๒๕๕๙ - ๒๕๕๔	๔,๔๒๗
	ภาระดอกเบี้ยในอนาคต	๖,๔๐๘
ภาระผูกพันทางการคลัง	ภาระเงินต้นในอนาคต	๓๓,๖๘๙
	- โครงสร้างพื้นฐาน และ อุโมงค์	๒๖,๖๕๔
	- รถไฟฟ้าและการซ่อมบำรุง	๗,๐๓๕

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (๒๕๕๓)

๗.๒ ความเสี่ยงทางการคลังของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ

โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ เป็นโครงการการเชื่อมโยงระบบรถไฟฟ้ากับโครงการรถไฟฟ้ามหานครเพื่อนำประชาชนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี เข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครมีมูลค่าโครงการรวม ๕๔,๘๐๐ ล้านบาท ดำเนินการโดยการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีรูปแบบในการดำเนินการแบบให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ (PPP) โดย รฟม. เป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารเอง และจ้างเอกชนให้เป็นผู้บริหารโครงการทั้งหมด และจะจ่ายค่าจ้างคิดตามต้นทุนในการผลิต ติดตั้ง และทดสอบตัวรถ รวมถึงระบบจำหน่ายตั๋วและการบำรุงรักษาตัวรถให้แก่เอกชน โดย รฟม. ได้กู้เงินจากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) จำนวน ๓๗,๕๔๔ ล้านบาท เพื่อใช้ในการลงทุนในงานโยธา โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ (ตารางที่ ๗.๕)

ตารางที่ ๗.๖ มูลค่าโครงการและแหล่งเงินทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

หน่วย: ล้านบาท

ภาระต่อรัฐบาล	แหล่งเงิน	รายการลงทุน	วงเงิน
ภาระการคลังโดยตรง	งบประมาณ/SP๒	จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน	๙,๒๐๙
ภาระผูกพันทางการคลัง (โดยชัดแจ้งและโดยนัย)	เงินกู้ JICA	งานโยธา	๓๗,๕๔๔
	PPP	งานระบบและตัวรถไฟฟ้า	๑๓,๒๔๓
	รวม		๕๙,๙๙๖

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (๒๕๕๔)

สำหรับความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของรัฐบาล คือความเสี่ยงที่เกิดจากสถานะทางการเงินของโครงการ และความเสี่ยงที่เกิดจากรายรับของโครงการ เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงเป็นระบบขนส่งมวลชนที่เป็นบริการเชิงสังคมที่จำเป็น ดังนั้น ถ้าหากโครงการมีสถานะทางการเงินที่ไม่ดีจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอกับต้นทุนในการดำเนินการ รัฐบาลก็จำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้โครงการดำเนินต่อไปได้ ซึ่งจะกลายเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล

จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประมาณการว่า จำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการรถไฟฟ้าสายสีม่วงจะเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปีแรกที่เปิดให้บริการจะมีผู้โดยสารจำนวน ๗๑ ล้านคน และจำนวนผู้โดยสารจะเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๔.๑๑ ต่อปี โดยในปี ๒๕๗๐ จะมีผู้โดยสารจำนวน ๑๑๐ ล้านคนต่อปี ตามตารางที่ ๗.๖

ตารางที่ ๗.๗ ประมาณการจำนวนผู้โดยสารของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

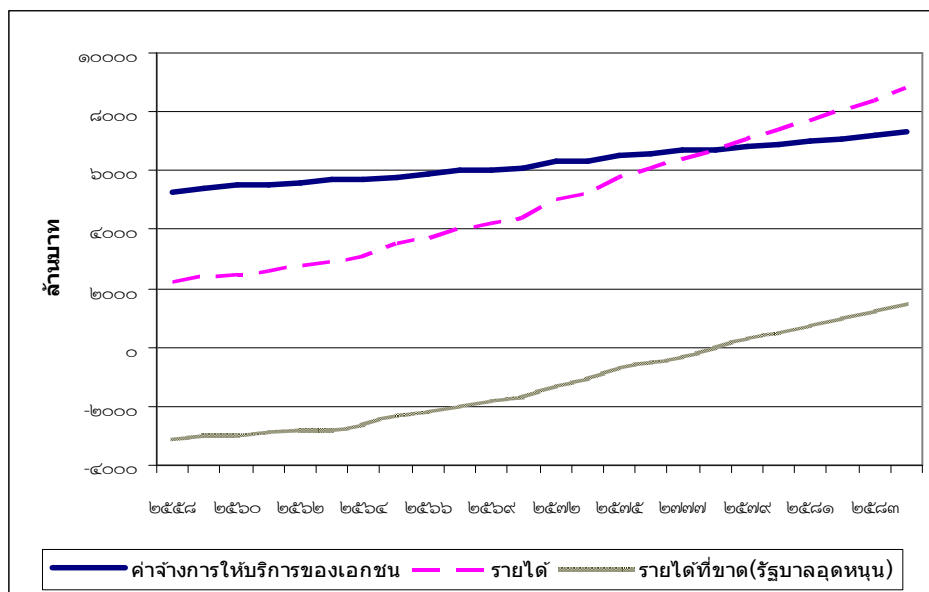
หน่วย: ล้านคนต่อปี

ประมาณการ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗	๒๕๖๘	๒๕๗๐
ผู้โดยสารในเส้นทาง	๔๔	๔๕	๔๖	๔๗	๔๘	๔๙	๕๑	๕๖	๕๘	๖๐	๖๒	๖๔
ผู้โดยสารจากสายอื่น	๒๗	๒๘	๒๙	๓๐	๓๑	๓๑	๓๒	๓๙	๔๑	๔๓	๔๔	๔๖
รวม	๗๑	๗๓	๗๕	๗๗	๗๙	๘๐	๘๓	๙๕	๙๙	๑๐๓	๑๐๖	๑๑๐

ที่มา Feasibility Study for the Purple Line, KPMG (๒๕๕๓)

จากจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการประมาณการว่ารายได้จากการจัดเก็บค่าโดยสารจะเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปีแรกที่เปิดให้บริการจะมีรายได้ประมาณ ๒,๒๐๐ ล้านบาท และจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๕.๗๒ ต่อปี ในขณะที่เดียวกันค่าใช้จ่ายที่ รฟม. จะต้องจ่ายให้เอกชนเพื่อเป็นค่าจ้างในการดำเนินงานก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีเช่นกัน โดยคาดว่าในปีแรกที่เปิดให้บริการ รฟม. จะต้องจ่ายค่าจ้างให้เอกชนประมาณ ๕,๓๐๐ ล้านบาท ในขณะที่รายได้ของโครงการเท่ากับ ๒,๒๐๐ ล้านบาท ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินชดเชยจำนวน ๓,๑๐๐ ล้านบาท และประมาณการว่าค่าจ้างที่รัฐบาลต้องจ่ายให้เอกชนเพื่อนำไปใช้ในการเดินรถจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑.๒๙ ต่อปี ตามแผนภาพที่ ๗.๒

แผนภาพที่ ๗.๒ ประมาณรายได้และค่าจ้างการให้บริการของเอกชน



ที่มา Feasibility Study for the Purple Line, KPMG (๒๕๕๓)

จากแผนภาพที่ ๗.๒ จะเห็นได้ว่าในช่วง ๒๐ ปีแรกของการดำเนินงาน ประมาณการรายได้จากการจัดเก็บค่าโดยสารของโครงการ ไม่เพียงพอกับต้นทุนในการดำเนินการที่ต้องจ่ายให้กับเอกชน ทำให้รัฐบาลอาจต้องเข้ามาสนับสนุนด้านการเงินให้แก่ รฟม. เพื่อให้โครงการดำเนินต่อไปได้ โดยรวมแล้ว ตลอดช่วง ๒๐ ปี คาดว่ารัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนชดเชยเพื่อเป็นค่าจ้างให้แก่เอกชนประมาณ ๓๖,๕๐๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๗.๔ ประมาณการรายได้และค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้เอกชนของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

หน่วย: พันล้านบาท

ประมาณการ	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	๒๕๖๖	๒๕๖๗
ค่าจ้างการให้บริการของเอกชน	๕.๓	๕.๔	๕.๕	๕.๕	๕.๖	๕.๗	๕.๗	๕.๘	๕.๙	๖.๐
รายได้	๒.๒	๒.๔	๒.๕	๒.๖	๒.๘	๒.๙	๓.๑	๓.๕	๓.๗	๔.๐
เงินชดเชย	-๓.๑	-๓.๐	-๓.๐	-๒.๙	-๒.๘	-๒.๘	-๒.๖	-๒.๓	-๒.๒	-๒.๐
ประมาณการ (ต่อ)	๒๕๖๙	๒๕๗๐	๒๕๗๑	๒๕๗๒	๒๕๗๓	๒๕๗๔	๒๕๗๕	๒๕๗๖	๒๕๗๗	๒๕๗๘
ค่าจ้างการให้บริการของเอกชน	๖.๐	๖.๑	๖.๒	๖.๓	๖.๓	๖.๔	๖.๕	๖.๖	๖.๗	๖.๗
รายได้	๔.๒	๔.๔	๔.๗	๕.๐	๕.๒	๕.๕	๕.๘	๖.๑	๖.๔	๖.๗
เงินชดเชย	-๑.๘	-๑.๗	-๑.๕	-๑.๓	-๑.๑	-๐.๙	-๐.๗	-๐.๕	-๐.๓	๐.๐

ที่มา Feasibility Study for the Purple Line, KPMG (๒๕๕๓)

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีการประมาณการว่ารายรับของโครงการจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังมีความเสี่ยงที่จะทำให้รายรับไม่เป็นไปตามการประมาณการ เนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงเป็นการดำเนินงานในรูปแบบ PPP ในลักษณะ Gross Cost กล่าวคือ รฟม. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บค่าโดยสารและกำหนดราคาค่าโดยสารเอง และว่าจ้างเอกชนในการบริหารโครงการทั้งหมด ทำให้รัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซงการกำหนดราคาค่าโดยสารของ รฟม. ได้ และด้วยเหตุที่โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงเป็นโครงการระบบขนส่งมวลชนที่ให้บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อสังคม ดังนั้นการกำหนดราคาค่าโดยสารจึงไม่สามารถกำหนดให้ราคาสูงเกินไปได้ อีกทั้งยังมีความเสี่ยงจากการกำหนดราคาค่าโดยสารต่ำกว่าราคาที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้มากขึ้น ทำให้รายได้จากการจัดเก็บค่าโดยสารต่ำกว่าประมาณการ และทำให้รัฐบาลต้องรับภาระในการสนับสนุนทางการเงินให้ รฟม. มากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่อรัฐบาลในอนาคต

นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงที่เกิดจากจำนวนผู้โดยสารที่มาใช้บริการลดลง จนทำให้จำนวนผู้โดยสารน้อยกว่าการประมาณการอันเกิดจากความล่าช้าในการพัฒนาระบบโครงข่ายขนส่งระบบราง หากรัฐบาลไม่สามารถผลักดันให้มีการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายขนส่งระบบรางได้สมบูรณ์ทุกโครงการตามที่ประมาณการไว้ ก็จะทำให้จำนวนผู้โดยสารน้อยกว่าการประมาณการ เนื่องจากการประมาณการผู้โดยสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีข้อสมมุติฐานว่ารัฐบาลได้พัฒนาและเชื่อมโยงระบบโครงข่ายขนส่งระบบรางได้สมบูรณ์ตามกำหนด ซึ่งหากจำนวนผู้โดยสารน้อยกว่าการประมาณการก็จะส่งผลต่อรายได้จากค่าโดยสาร โดยอาจส่งผลให้รายได้ของโครงการมีไม่เพียงพอกับต้นทุนในการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มภาระให้รัฐบาลในการสนับสนุนทางการเงินแก่ รฟม. ในระยะยาว

โดยสรุปแล้ว ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงประกอบด้วย ภาระทางการคลังที่เกิดจากเงินอุดหนุนชดเชยที่รัฐบาลต้องจ่ายให้เพื่อเป็นค่าจ้างให้แก่เอกชนเนื่องจากรายได้ในระยะแรกของโครงการมีไม่เพียงพอที่จะจ่ายเป็นค่าจ้างให้กับเอกชนได้ โดยจากการประมาณการรัฐบาลต้องรับภาระจ่ายเงินอุดหนุนชดเชยให้ตลอด ๒๐ ปีแรกในการดำเนินโครงการประมาณ ๓๖,๕๐๐ ล้านบาท และยังมีภาระทางการคลังที่เกิดจากการชำระคืนเงินกู้ยืมจาก JICA จำนวน ๓๗,๕๔๔ ล้านบาท ซึ่ง รฟม. เป็นผู้กู้โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน หาก รฟม. ไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ JICA ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องเป็นผู้รับภาระชำระคืนเงินกู้แทน รฟม.

๗.๓ ความเสี่ยงทางการคลังของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย

วัตถุประสงค์ของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายคือ เพื่อเชื่อมโยงการคมนาคมฝั่งธนบุรี – พระนคร โดยเป็นการขยายเส้นทางจากเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินสายเฉลิมรัชมงคลเพื่อให้โครงข่ายสายสีน้ำเงินมีความสมบูรณ์สามารถเดินรถเป็นแบบวงรอบ ซึ่งจะช่วยให้ปริมาณผู้โดยสารทั้งระบบเพิ่มขึ้น โดยโครงการมีระยะทางรวม ๒๗ กม. แบ่งเป็นช่วงบางซื่อ – ท่าพระ ๑๓ กม. และช่วงหัวลำโพง – บางแค ๑๔ กม. มีมูลค่าโครงการรวมทั้งสิ้น ๘๒,๓๔๔.๑ ล้านบาท และมีรูปแบบการดำเนินงานในรูปแบบ PPP ทั้งนี้ รฟม. เป็นผู้ลงทุนด้านการโยธาและจัดเก็บรายได้ โดยว่าจ้างเอกชนเป็นผู้บริหารการเดินรถและการซ่อมบำรุง ซึ่งการลงทุนมีมูลค่ารวม ๘๒,๓๔๔ ล้านบาท ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ รฟม. ได้จ้างบริษัทที่ปรึกษา Bangkok Mass Transit Consultants Consortium (BMTCC) ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของโครงการ

ตารางที่ ๗.๙ วงเงินลงทุนโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย

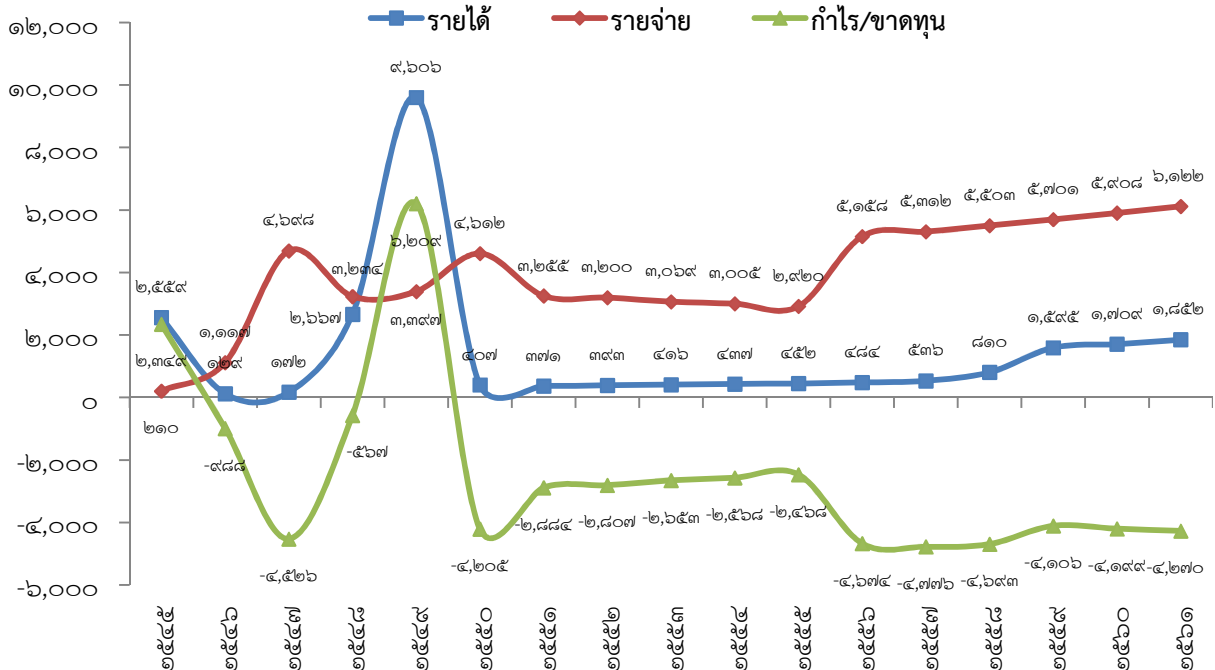
ภาระต่อรัฐบาล	แหล่งเงิน	รายการลงทุน	วงเงิน (ล้านบาท)
ภาระทางการคลังโดยตรง	งบประมาณ	ค่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน	๕,๙๐๐.๐
ภาระผูกพันทางการคลัง	เงินกู้ในประเทศ	ค่าก่อสร้างงานโยธา	๕๑,๗๔๘.๐
		ค่าจ้างที่ปรึกษา	๒,๖๐๕.๑
	PPP	ค่างานระบบและตัวรถไฟฟ้า	๒๒,๑๔๑.๐
รวม			๘๒,๓๙๔.๑

ที่มา การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (๒๕๕๔)

แหล่งเงินลงทุนของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินแบ่งเป็น เงินลงทุนที่มาจากงบประมาณ ๕,๙๐๐ ล้านบาท จากการกู้ยืมเงินในประเทศ ๕๔,๓๕๓ ล้านบาท และจากการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) อีก ๒๒,๑๔๑ ล้านบาท สำหรับในด้านการกู้เงิน รฟม. ได้ลงนามกู้เงินก้อนแรกจำนวน ๘,๐๐๐ ล้านบาท จากธนาคารออมสินเมื่อวันที่ ๓๐ พ.ค. ๒๕๕๔ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นก็คือ การที่รัฐบาลอาจจะต้องเข้ามาชำระหนี้แทนหาก รฟม. ไม่สามารถชำระหนี้เองได้ และความเสี่ยงที่เกิดจากรัฐบาลจะต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ รฟม. ถ้าหากโครงการมีสถานะทางการเงินที่ไม่ดีจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอกับต้นทุนในการดำเนินการ ซึ่งจะกลายเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต

แผนภาพที่ ๗.๓ การประมาณการผลกำไรขาดทุนของโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเฉลิมรัชมงคลและส่วนต่อขยาย

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา รายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการตาม พ.ร.บ. ร่วมงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (๒๕๕๓)

จากแผนภาพที่ ๗.๓ จะเห็นได้ว่าโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินทั้งโครงการประสบกับการขาดทุนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และหลังจากเริ่มก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โครงการจะประสบกับการขาดทุนเพิ่มขึ้นอีกเนื่องจากมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายในโครงการส่วนต่อ

ขยาย ในขณะที่รายได้หลังเปิดให้บริการในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ถึงแม้ว่าจะมีการเปิดให้บริการในเส้นทางเพิ่มเติมแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากมีผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินต่ำกว่าที่คาดการณ์ รายได้จากการเปิดให้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินนี้อาจปรับตัวลดลง และส่งผลให้โครงการประสบภาวะขาดทุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการขาดทุนจากการให้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินนี้จึงเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาลต่อไป

จากการประมาณการงบกระแสเงินสดของ รฟม. สำหรับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเฉลิมราชชมภรณ์ต่อขยายนั้น รฟม. ประสบภาวะขาดดุลงบกระแสเงินสดตั้งแต่ ปี ๒๕๕๐ ทั้งจากการลงทุนก่อสร้างของโครงการส่วนต่อขยาย และจากการเปิดให้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยาย นอกจากนี้ การที่โครงการดำเนินการในรูปแบบ PPP แบบ Gross cost รฟม. เป็นผู้จัดเก็บค่าโดยสารและลงทุนด้านโยธา และว่าจ้างเอกชนดำเนินการด้านระบบการเดินรถและการซ่อมบำรุงนั้น ทำให้รัฐบาลเป็นผู้รับความเสี่ยงด้านค่าโดยสาร หากมีผู้ใช้บริการโครงการน้อยกว่าที่คาดไว้จะทำให้ รฟม. ขาดทุนมากขึ้นไปอีก ในขณะที่เอกชนจะไม่ได้รับความเสี่ยงทางด้านรายได้ เนื่องจากได้รับค่าจ้างการซ่อมบำรุงและการเดินรถจาก รฟม. จึงมีความเป็นไปได้ว่า รฟม. อาจจะไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล และเนื่องจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินเป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมที่จำเป็นและเป็นโครงการที่เชื่อมโยงเส้นทางรถไฟฟ้าสายต่างๆ ให้ครบวงจร หากโครงการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จะส่งผลกระทบต่อปริมาณผู้โดยสารที่จะใช้บริการรถไฟฟ้าสายอื่น ด้วยเหตุนี้ รฟม. จำเป็นต้องดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินต่อไป ถึงแม้จะไม่ได้รับกำไรจากการเปิดให้บริการก็ตาม ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าวอาจเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากรัฐอาจต้องชดเชยภาระขาดทุนของ รฟม. เพื่อให้บริการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินต่อไป

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการลงทุนภาครัฐทั้งสามโครงการปรากฏว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลก็คือ สถานะทางการเงินของโครงการ และการประมาณการรายรับของโครงการ โดยทั้งสามโครงการประสบกับปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่องและยังมีความเสี่ยงที่จะมีรายรับจริงน้อยกว่าการประมาณการ เนื่องจากทั้งสามโครงการเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อสังคม ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้สูงที่รัฐบาลจะเข้ามาอุดหนุนและ/หรือรับภาระแทน รฟท. และ รฟม. หากโครงการเกิดปัญหาจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงที่เกิดจากการกู้ยืมเงินมาใช้ลงทุนในโครงการของ รฟท. และ รฟม. เนื่องจากการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนของทั้งสามโครงการมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ดังนั้นหากรัฐวิสาหกิจผู้ดำเนินโครงการไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด รัฐบาลก็ต้องรับภาระชำระหนี้แทน ซึ่งจะกลายเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลต่อไป

๗.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของการลงทุนภาครัฐ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๗.๑๐ Fiscal Risk Matrix ของโครงการลงทุนภาครัฐ

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities)	<u>Airport Rail Link</u> - ภาระดอกเบี้ยที่รัฐบาลรับภาระ (๑๐,๘๓๕ ล้านบาท ซึ่งชำระแล้ว ๔,๔๒๗ ล้านบาท) <u>รถไฟฟ้าสายสีม่วง</u> - งบประมาณเพื่อชำระค่ากรรมสิทธิ์ที่ดินในการก่อสร้างโครงการ (๙,๒๐๙ ล้านบาท) <u>รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน</u> - งบประมาณเพื่อชำระค่ากรรมสิทธิ์ที่ดินในการก่อสร้างโครงการ (๕,๙๐๐ ล้านบาท)	<u>Airport Rail Link</u> - ภาระค้ำประกันต้นเงินกู้ให้แก่ รฟท. (๓๓,๖๘๙ ล้านบาท) <u>รถไฟฟ้าสายสีม่วง</u> - ภาระค้ำประกันต้นเงินกู้ให้แก่ รฟม. (๓๗,๕๔๔ ล้านบาท) <u>รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน</u> - ภาระค้ำประกันต้นเงินกู้ให้แก่ รฟม. (๕๔,๓๕๓ ล้านบาท โดยได้กู้เงินก้อนแรกไปแล้ว ๘,๐๐๐ ล้านบาท)
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)		<u>Airport Rail Link</u> - รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในกรณีที่โครงการฯ ประสบปัญหาขาดทุน <u>รถไฟฟ้าสายสีม่วง</u> - รัฐบาลอาจจะต้องเข้ามาดำเนินการแทน ในกรณีที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ - รัฐบาลอาจต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ รฟม. ประมาณ ๓๖,๕๐๐ ล้านบาท เนื่องจากโครงการประสบการขาดทุน และไม่สามารถจ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชน <u>รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน</u> - รัฐบาลอาจต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ รฟม. เนื่องจากโครงการประสบการขาดทุน และไม่สามารถจ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการลงทุนภาครัฐ ดังนี้

- ๑) เสนอให้มีกฎหมายกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขในการเข้ารับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยกำหนดเพดานการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการบริหารงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ
- ๒) จัดตั้งหน่วยงานกลาง (PPP Unit) เพื่อสนับสนุนโครงการ PPP และส่งเสริมการดำเนินโครงการลงทุนภาครัฐในรูปแบบ PPP
- ๓) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการดำเนินการในรูปแบบ PPP และกำหนดกรอบการจัดสรรความเสี่ยงให้ชัดเจน
- ๔) มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการลงทุน และจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการลงทุนที่มีความพร้อมในการลงทุน
- ๕) มีระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการลงทุนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส
- ๖) การให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการโครงการลงทุนกับภาครัฐ ควรมีการกระจายความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นให้แก่เอกชนเข้ารับภาระร่วมกับภาครัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระทางการคลัง

บทที่ ๘ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นส่วนหนึ่งของการคลังภาคสาธารณะ ซึ่งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นตลอดจนระบบสาธารณสุขโลก และโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น (สุรัสวดี ๒๕๕๓) ทั้งนี้ปัจจุบันประเทศไทยมี อปท. จำนวน ๗,๘๕๓ แห่ง โดยคาดว่า อปท. ทั้งหมดมีรายได้รวมกันในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เท่ากับ ๔๑๖,๘๑๐.๔๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๐๔ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และมีรายจ่ายรวม ๓๗๐,๐๑๙.๑๔ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖.๖๙ ของรายจ่ายของรัฐบาล จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า อปท. ถือว่าเป็นองค์กรภาครัฐที่มีขนาดใหญ่และตามหลักการของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙ สามารถกล่าวได้ว่าขนาดของ อปท. มีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุนี้สถานะทางการคลังของ อปท. ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของรัฐบาลและการคลังภาคสาธารณะโดยรวม

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจาก อปท. ประกอบด้วยความเสี่ยง ๒ ประเภท คือ ความเสี่ยงจากความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังของ อปท. และความเสี่ยงจากการดำเนินการทางการคลังโดยตรงของ อปท. โดยความเสี่ยงทางด้านข้อมูลทางการคลังของ อปท. เป็นผลจากการที่หน่วยงานที่กำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนการคลังสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่

ในอีกทางหนึ่งการดำเนินการทางการคลังของ อปท. ก็ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งนี้ด้วยความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับ อปท. ที่กำหนดโดย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ทำให้ความสามารถในการจัดหารายได้ของ อปท. มีผลต่อสถานะทางการคลังของรัฐบาล กล่าวคือหาก อปท. มีความสามารถในการหารายได้โดยการจัดเก็บภาษี หรือค่าบริการต่างๆ ที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายสาธารณะ ก็จะเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. แต่หาก อปท. มีความสามารถในการหารายได้ที่จำกัด รัฐบาลจะมีภาระในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท.ฯ ได้กำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลเท่ากับร้อยละ ๓๕ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาทางด้านหนี้สิน หาก อปท. มีการก่อหนี้เกินความสามารถในการชำระหนี้ รัฐบาลก็อาจจำเป็นต้องเข้าทำการช่วยเหลือ ถึงแม้ว่าหนี้ของ อปท. ไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะก็ตาม อย่างไรก็ตามโดยทั่วไป อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุลและมีการก่อหนี้บ้างแต่จำนวนไม่มาก เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของแหล่งเงินกู้และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมของ อปท. ที่ยังไม่ชัดเจน

๘.๑ ความเสี่ยงทางการคลังอันเนื่องมาจากความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยข้อมูลทางการคลังที่มียังไม่ครอบคลุม อปท. ทั่วประเทศ และยังมีปัญหาเรื่องความไม่ทันสมัยของข้อมูล อย่างไรก็ตามมีหน่วยงานภาครัฐที่ทำการจัดเก็บและปรับปรุงระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่น ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำระบบฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นทางอิเล็กทรอนิกส์หรือ e-LAAS ซึ่งข้อมูลจากระบบ e-LAAS มีข้อดีคือเป็นข้อมูลจากการบันทึกแบบ real-time ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายจริงของ อปท. ในแต่ละเดือนและมีการจำแนกหมวดหมู่การใช้จ่ายอย่างละเอียดช่วยให้สามารถติดตามการใช้จ่ายของ อปท. ได้อย่างละเอียด อย่างไรก็ตาม ยังมีอุปสรรคในบางด้านที่ทำให้ระบบ e-LAAS ยังไม่สมบูรณ์ ได้แก่ การที่ยังมี อปท. บางส่วนที่ยังไม่ได้บันทึกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูล โดยในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ มี อปท. บันทึกข้อมูลลงในระบบฐานข้อมูลเพียง ๓,๔๓๓ แห่งจากจำนวน อปท. ทั้งหมด ๗,๘๕๓ แห่ง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการจัดเก็บข้อมูลการคลังของ อปท. โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ โดยข้อมูลด้านรายได้ของ อปท. ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จะเป็นข้อมูลจริงที่ได้มาจากกรมบัญชีกลางและจากภายในสำนักเศรษฐกิจการคลังเอง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ ๙๐ ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. ในขณะที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองรวบรวมมาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูลที่ อปท. แต่ละแห่งจัดส่งให้ และข้อมูลจากสำนักงานคลังจังหวัด ในขณะที่ข้อมูลรายจ่ายของ อปท. จะใช้การประมาณการโดยอาศัยข้อมูลรายได้และการเปลี่ยนแปลงเงินฝากสุทธิของ อปท. ในระบบธนาคารซึ่งได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยในการประมาณการ^{๓๗} อย่างไรก็ตาม สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รวบรวมข้อมูลรายจ่ายจาก อปท. แต่ละแห่งด้วย ทว่า ปัญหาที่สำคัญคือ อปท. ส่งข้อมูลไม่ครบทุกแห่ง ทำให้ข้อมูลรายจ่ายขาดรายละเอียดการจำแนกลักษณะและหมวดหมู่รายจ่าย

ทั้งนี้ จากการสำรวจฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่น พบว่าข้อมูลการคลังของ อปท. ในปัจจุบันยังมีความไม่สมบูรณ์อย่างมาก โดยสามารถรวบรวมข้อมูลรายได้และรายจ่ายจาก อปท. ได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวน อปท. ทั้งหมด ซึ่งปัญหาการขาดแคลนข้อมูลนี้จะส่งผลทำให้รัฐบาลไม่สามารถประเมินสถานะทางการคลังของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ การที่รัฐบาลไม่ทราบข้อมูลทางการคลังของท้องถิ่นจะส่งผลให้การวางแผนทางการคลังของรัฐบาลเป็นไปอย่างลำบาก ดังนั้น ควรมีการบูรณาการทางด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อนำไปสู่ระบบฐานข้อมูลเดียวที่ครอบคลุมและมีข้อมูลที่ทันสมัย

สำหรับการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการดำเนินการทางการคลังของ อปท. ในส่วนต่อไปนั้น ได้ใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นฐานข้อมูลอนุกรมเวลาที่ค่อนข้างสมบูรณ์ อีกทั้งในการวิเคราะห์นี้ไม่ได้พิจารณารายละเอียดการจำแนกประเภทรายได้และรายจ่ายของ อปท.

๘.๒ ความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินการทางการคลังของ อปท.

๘.๒.๑ ความเสี่ยงด้านรายได้ของ อปท.

รายได้ของ อปท. จำแนกออกเป็น ๓ ประเภท คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ตามตารางที่ ๘.๑

^{๓๗} รายจ่ายของ อปท. = รายได้ที่ อปท. - การเปลี่ยนแปลงเงินฝากสุทธิของ อปท.

ตารางที่ ๘.๑ ผลการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔
รายได้จัดเก็บเอง	๓๕,๘๘๑.๖๔	๓๗,๐๒๙.๘๔	๔๓,๗๙๔.๔๗
ร้อยละของรายได้รวม	๑๐.๘๖	๙.๗๗	๑๐.๒๐
รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้	๑๔๒,๙๖๓.๒๕	๑๘๖,๕๑๓.๘๗	๒๑๖,๐๑๖.๖๓
ร้อยละของรายได้รวม	๔๓.๕๑	๔๙.๒๒	๕๐.๓๒
รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล*	๑๕๐,๕๐๐.๐๐	๑๓๑,๘๑๘.๗๐	๑๖๙,๕๑๒.๔๐
ร้อยละของรายได้รวม	๔๕.๗๐	๔๑.๐๑	๓๙.๔๘
รวม	๓๒๙,๓๔๔.๘๙	๓๗๘,๓๖๒.๓๑	๔๒๙,๓๒๓.๕๐

หมายเหตุ * เงินอุดหนุนของรัฐบาลในที่นี้จะไม่ตรงกับเงินอุดหนุนที่ได้รับจากการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากเป็นข้อมูลตามระบบกระแสเงินสด

ที่มา สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ มกราคม ๒๕๕๔)

ตารางที่ ๘.๒ เปรียบเทียบรายได้ของ อปท. ระหว่างปี ๒๕๕๓ – ๒๕๕๔

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๓		๒๕๕๔	
	จำนวน	เปลี่ยนแปลง จากปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน	เปลี่ยนแปลง จากปีก่อน (ร้อยละ)
รายได้จัดเก็บเอง	๓๗,๐๒๙.๘๔	๓.๒๐	๔๓,๗๙๔.๔๗	๑๘.๒๗
รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้	๑๘๖,๕๑๓.๘๗	๓๐.๔๖	๒๑๖,๐๑๖.๖๓	๑๕.๘๒
รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	๑๕๕,๓๘๑.๒๐	-๑๒.๔๑	๑๖๙,๕๑๒.๔๐	๒๘.๖๐
รวม	๓๗๘,๙๒๔.๙๑	๑๕.๐๕	๔๒๙,๓๒๓.๕๐	๑๓.๓๐

ที่มา สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ณ มกราคม ๒๕๕๔)

จากตารางที่ ๘.๑ พบว่า รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๑๐.๒๐ ของรายได้รวม เพิ่มขึ้นจากระดับร้อยละ ๙.๗๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ในขณะที่สัดส่วนรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เท่ากับร้อยละ ๕๐.๓๒ เพิ่มขึ้นจากสัดส่วนในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่ากับร้อยละ ๓๙.๔๘ ลดลงจากปี ๒๕๕๓ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า รายได้ของ อปท. ที่มาจากรัฐบาล (ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้และเงินอุดหนุน) ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ จนถึงปี ๒๕๕๔ มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๙๐ ของรายได้รวม สะท้อนให้เห็นว่า อปท. ยังมีการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง ซึ่งสอดคล้องกับตารางที่ ๘.๒ ที่แสดงอัตราการขยายตัวของรายได้ประเภทต่างๆ ของ อปท. โดยในปี ๒๕๕๔ รายได้รวมของ อปท. มีอัตราขยายตัวถึงร้อยละ ๑๓.๓๐ ซึ่งต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของรายได้รวมในปี ๒๕๕๓ โดยรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลของปี ๒๕๕๔ ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๕.๘๒ และ ๒๘.๖๐ ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองในปี ๒๕๕๔ ขยายตัวร้อยละ ๑๘.๒๗ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่ร้อยละ ๓.๒๐

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อปท. ยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุน ภาษี และการจัดเก็บรายได้ให้ อปท. โดยคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๐ ของรายได้รวม ทั้งนี้ การที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้รวม เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

๑. ประเภทภาษีและฐานภาษีที่ อบท. จัดเก็บเองมีน้อยและไม่มีการพัฒนาปรับปรุงให้ทันสมัย

๒. อบท. มีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีน้อยกว่าที่ควร เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี และยังมีเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ (สมชัย, ๒๕๔๕) รวมทั้งยังไม่มีการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีกฎหมายอนุญาตให้เก็บแล้วก็ตาม เช่น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรม และภาษีน้ำมัน เป็นต้น

ทั้งนี้ การพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาสำคัญ เช่น อบท. ไม่พยายามที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นปัญหาในการพัฒนาท้องถิ่นและก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจทางการคลังที่มุ่งเน้นให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้เพื่อเป็นการลดภาระทางการบริหารและการคลังของรัฐบาล

ดังนั้น การที่จะลดความเสี่ยงของ อบท. จากการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล โดยต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและปฏิรูปโครงสร้างภาษีของ อบท. ทั้งระบบ เพื่อให้ อบท. มีรายได้จากภาษีที่ อบท. จัดเก็บเองในสัดส่วนที่มากขึ้น ทั้งนี้ การผลักดัน พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. จะทำให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือจัดการรายได้เองในท้องถิ่นและนำภาษีที่ได้รับไปพัฒนาให้ตรงกับตามความต้องการของท้องถิ่น และลดความเสี่ยงจากการต้องพึ่งพาการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลาง รวมทั้งผลักดันให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เช่น ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

๘.๒.๒ ความเสี่ยงด้านรายจ่ายของ อบท.

อบท. มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นภายในท้องถิ่นและดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้ อบท. เป็นผู้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นซึ่งจะทำให้ อบท. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น

ตารางที่ ๘.๓ เปรียบเทียบรายจ่ายของ อบท. ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทของรายจ่าย	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔
รายจ่ายงบกลาง ร้อยละ	๓๒,๕๕๗.๖๐ ๑๐.๔๗	๒๘,๔๙๐.๗๓ ๘.๕๑	๔๐,๐๘๑.๒๒ ๑๐.๔๘
รายจ่ายประจำ ร้อยละ	๑๗๐,๒๐๐.๐๖ ๕๔.๗๖	๑๘๔,๓๘๘.๓๕ ๕๕.๑๐	๒๑๕,๙๑๕.๘๐ ๕๖.๔๔
รายจ่ายเพื่อการลงทุน ร้อยละ	๕๐,๔๒๒.๓๗ ๑๖.๒๒	๖๒,๑๒๐.๓๑ ๑๘.๕๖	๖๓,๙๐๐.๒๘ ๑๖.๗๐
รายจ่ายพิเศษ ร้อยละ	๓๕,๙๐๐.๒๘ ๑๓.๔๕	๓๓,๒๒๘.๑๓ ๙.๙๓	๓๗,๙๘๙.๓๒ ๙.๙๓
รายจ่ายกันไว้เบิกเหลือปี ร้อยละ	๒๑,๗๓๙.๐๗ ๖.๙๙	๒๖,๔๓๒.๙๒ ๗.๙๐	๒๔,๖๔๕.๕๘ ๖.๔๔
รวม	๓๑๐,๘๑๙.๓๘	๓๓๔,๖๖๐.๔๔	๓๘๒,๕๓๒.๒๐

หมายเหตุ รายจ่ายรวมปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ เป็นตัวเลขประมาณการ โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงเงินฝากสุทธิของ อบท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร (NET CLAIM) สำหรับรายจ่ายงบกลาง รายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายพิเศษ เป็นตัวเลขประมาณการจากสัดส่วน

รายจ่ายจากข้อมูลที่จัดเก็บจาก อบท.

ที่มา สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ ๘.๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ รายจ่ายของ อปท. เท่ากับ ๓๑๐,๘๑๙.๓๘ ล้านบาท เพิ่มขึ้น เป็น ๓๓๔,๖๖๐.๔๔ ล้านบาท และ ๓๘๒,๕๓๒.๒๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๖๗ และ ๑๔.๓๐ ตามลำดับ ทั้งนี้ ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ฯ ได้ กำหนดให้รัฐบาลทำการถ่ายโอนภารกิจทางด้านการให้บริการสาธารณะแก่ อปท. และให้รัฐบาลเพิ่มรายได้ ให้แก่ อปท. เพื่อรองรับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นของ อปท. ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นคือความไม่สมดุลระหว่าง จำนวนทรัพยากรที่รัฐบาลจัดสรรให้และจำนวนภารกิจที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอน หากรัฐบาลจัดสรรทรัพยากร ให้แก่ อปท. มากขึ้น โดยที่ อปท. ยังได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนก็จะเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้ อปท. อย่างไม่มีประสิทธิภาพและเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล

ตารางที่ ๘.๔ จำนวนภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำแนกตามกลุ่มภารกิจ

กลุ่มภารกิจ	ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่มี การถ่ายโอน	หมายเหตุ
โครงสร้างพื้นฐาน	๘๗	๗๑	๑๖	
งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	๑๐๓	๖๙	๓๔	
การจัดระเบียบชุมชน	๑๗	๙	๘	
การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	๑๙	๑๔	๕	
การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	๑๗	๑๕	๑	ถอน ๑ เรื่อง
ศิลปะ วัฒนธรรมประเพณี	๒	๒	-	
รวม	๒๔๕	๑๘๐	๖๔	

ที่มา : ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒๕๕๔

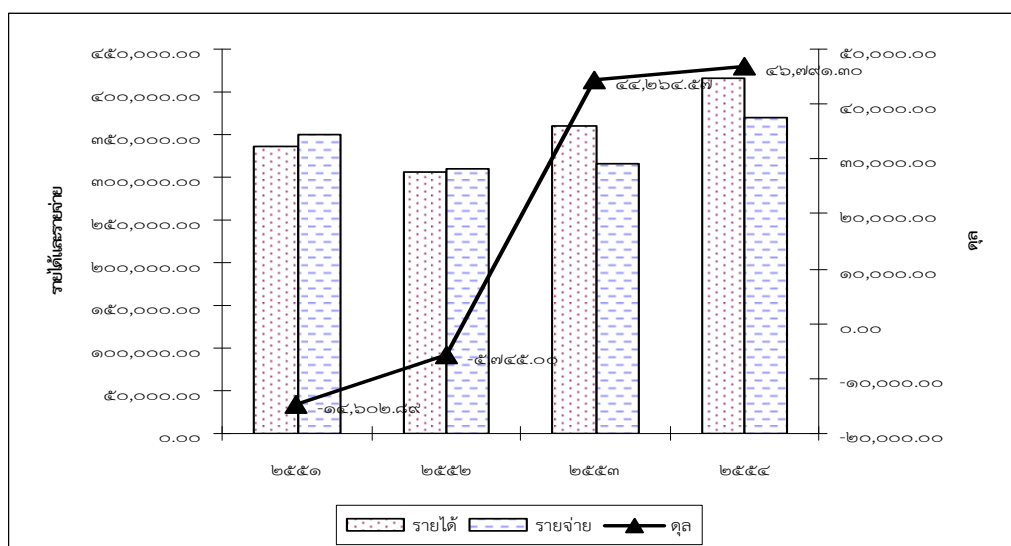
ทั้งนี้ จากตารางที่ ๘.๔ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ มีภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วจำนวน ๑๘๐ ภารกิจ จากภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งหมด ๒๔๕ ภารกิจ คิดเป็น ๗๓.๔๗ ของภารกิจที่ต้องถ่ายโอน โดยแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานถ่ายโอนแล้วจำนวน ๗๑ ภารกิจจากทั้งหมด ๘๗ ภารกิจ ภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตถ่ายโอนแล้ว ๖๙ ภารกิจจากทั้งหมด ๑๐๓ ภารกิจ ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชนจำนวน ๙ ภารกิจจากทั้งหมด ๑๗ ภารกิจ ภารกิจด้านการวางแผนและการส่งเสริมการลงทุนจำนวน ๑๔ ภารกิจจากทั้งหมด ๑๙ ภารกิจ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจำนวน ๑๕ ภารกิจจากทั้งหมด ๑๗ ภารกิจ และภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรมมีการถ่ายโอนไปแล้วทั้ง ๒ ภารกิจ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้เปลี่ยนแนวคิดในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจจากเดิมที่บังคับให้ถ่ายโอนโดยใช้อำนาจตามกฎหมายมาเป็นการถ่ายโอนภารกิจโดยพิจารณาตามความพร้อมของ อปท. และความยินยอมของหน่วยงานที่จะถ่ายโอน เพื่อลดการขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ อปท. ซึ่งนำไปสู่การสร้างหลักเกณฑ์การถ่ายโอน และเกณฑ์ความพร้อมในการถ่ายโอนซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายและแนวทางดังกล่าวได้นำมาใช้ผลักดันในการถ่ายโอนโรงเรียนและสถานีนอนมัย นอกจากนี้ กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ อปท. สามารถดำเนินการกิจพื้นฐานแห่งรัฐได้แม้จะไม่มีถ่ายโอนก็ตาม กล่าวคือ อปท. อาจพิจารณาสร้างโรงเรียนหรือสถานีนอนมัยได้เองแทนการรถ่ายโอน ทั้งนี้ การดำเนินการนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำกับดูแลกำหนดขึ้น

๘.๒.๓ ดุลการคลังของ อปท.

จากแผนภาพที่ ๘.๑ พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อปท. มีดุลการคลังเกินดุลมาโดยตลอด ทั้งนี้ อปท. มีการนำเงินที่เกินดุลไปฝากสะสมไว้กับระบบธนาคารเป็นเงินสะสม^{๓๘} ส่วนทางด้านรายการกู้ยืมของ อปท. นั้น พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้ให้อำนาจ อปท. สามารถกู้ยืมได้ แต่เนื่องจากตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้ารับผิดชอบและค้ำประกันหนี้ให้แก่ อปท. ได้ ทำให้แหล่งเงินกู้หลายแห่งยังไม่มั่นใจที่จะให้อปท. กู้ยืมเงิน ด้วยเหตุนี้ อปท. จึงยังไม่มีรายการกู้ยืมเงินมากนักและโดยส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อใช้บริหารสภาพคล่อง (สถาบันพัฒนาสยาม, ๒๕๕๓)

แผนภาพที่ ๘.๑ ดุลการคลังท้องถิ่นปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔



หมายเหตุ ตัวเลขรายจ่ายรวมปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ เป็นตัวเลขประมาณการ โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร (NET CLAIM)

ที่มา สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

อย่างไรก็ตาม การเกินดุลทางการคลังสะสมของ อปท. ทำให้ อปท. มีเงินฝากในระบบธนาคารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยจากข้อมูลเงินฝากของ อปท. ในระบบธนาคาร ณ เดือนกันยายน ๒๕๔๗ มีจำนวน ๑๕๒,๓๓๔.๔๖ ล้านบาท ในขณะที่ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ อปท. มียอดเงินฝากเพิ่มขึ้นเป็น ๓๐๖,๔๖๐.๒๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๔.๔๕ ต่อปี

^{๓๘} กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ อปท. หักเงินที่เกินดุลร้อยละ ๑๐ ไปเข้ากองทุนส่งเสริมการปกครองส่วนจังหวัดในส่วนของ อบจ. และกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในส่วนของเทศบาล

**ตารางที่ ๘.๕ ยอดสินเชื่อ (Claim) และยอดเงินฝาก (Deposit & Borrowing) คงค้าง
ของ อบท. ในระบบธนาคาร**

หน่วย: ล้านบาท

ปี	ยอดสินเชื่อ	ยอดเงินฝาก
ก.ย.-๔๗	๗๓๒.๔๘	๑๕๒,๓๗๔.๔๖
ก.ย.-๔๘	๑,๖๒๒.๑๔	๑๙๕,๐๖๔.๐๙
ก.ย.-๔๙	๓,๓๘๙.๘๓	๒๑๓,๕๑๕.๒๙
ก.ย.-๕๐	๓,๓๒๘.๘๓	๒๒๑,๘๑๓.๓๓
ก.ย.-๕๑	๔,๗๒๙.๕๖	๒๐๘,๖๐๘.๑๗
ก.ย.-๕๒	๕,๐๖๔.๐๖	๒๐๓,๑๙๗.๖๘
ก.ย.-๕๓	๑๐,๙๒๖.๕๒	๒๕๓,๓๒๔.๗๐
ก.ย.-๕๔	๑๗,๒๗๐.๗๖	๓๐๖,๔๖๐.๒๕

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย ธันวาคม ๒๕๕๔

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของ อบท. ที่มีต่อรัฐบาลคือ ๑) การที่มีกฎหมายกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำและเป้าหมายรายได้ของ อบท.ต่อรายได้ของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องมีการระดมเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในกรณีที่ อบท. ไม่สามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองอย่างเพียงพอ ๒) ความคืบหน้าในการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะยังมีความล่าช้าทำให้รัฐบาลยังคงต้องรับภาระงบประมาณในส่วนของการที่ยังถ่ายโอนไม่สำเร็จ ๓) การที่ไม่มีหน่วยงานใดทราบข้อมูลฐานะการคลังของ อบท. อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพ และมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นหาก อบท. มีปัญหาทางการเงินซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน

๘.๓ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อบท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๘.๖ Fiscal Risk Matrix ของ อบท.

แหล่งที่มาของการ การคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities)	- การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้และจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เนื่องจาก อบท. จัดเก็บรายได้เองได้น้อย โดยมีเป้าหมายสัดส่วนของรายได้ของ อบท. เท่ากับร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล (ในปี ๒๕๕๔ ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้มีจำนวน ๒๑๖,๐๑๗ ล้านบาท และรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบท. จำนวน ๑๖๙,๕๑๒ ล้านบาท)	
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)		- ภาระหนี้ของ อบท. หากไม่มีความสามารถในการชำระหนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- ๑) จัดตั้งหน่วยงานจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อปท. ที่สมบูรณ์ เพื่อให้รัฐบาลทราบข้อมูลที่เป็นจริงของสถานะทางการคลังของ อปท. และวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒) ผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มฐานการจัดเก็บรายได้ของ อปท. เพื่อสนับสนุนให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้เองได้มากขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓) เร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะให้ อปท. เพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณของรัฐบาล
- ๔) เพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการดำเนินงานและการบริหารจัดการของ อปท. โดยส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานของ อปท. ให้แก่สาธารณะ และประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและความต้องการของตนเองให้แก่ อปท. รวมทั้งสามารถเข้าถึงข้อมูล ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ได้โดยง่าย

บทที่ ๙ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

ระบบสถาบันการเงินมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มีบทบาทในการเป็นสื่อกลางทางการเงิน การลงทุน เป็นแหล่งเงินทุนที่นำไปสู่การจ้างงานและสร้างความเจริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจของประเทศ แต่ระบบสถาบันการเงินก็มีความอ่อนไหวสูง และอาจนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ดังเช่น ในปี ๒๕๔๐ ประเทศไทยต้องพบกับวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงิน ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) และได้ชดเชยความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยการออกพันธบัตรรัฐบาล FIDF๑ FIDF๓ และพันธบัตรกองทุน FIDF๒ รวมที่กู้แล้วทั้งสิ้นจำนวน ๑,๓๐๕,๓๒๗ ล้านบาท^{๓๙} ซึ่งก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะตามมา

สำหรับการช่วยเหลือสถาบันการเงินของรัฐบาลผ่านกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นการดำเนินการตามนโยบายมาตรา ๒๙ รัฐธรรมนูญ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๒ เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ฝากเงินและรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน รวมถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลได้รับภาระรายจ่ายดอกเบี้ยที่เกิดจากพันธบัตร FIDF๑ FIDF๒ และ FIDF๓ ไปแล้ว ๗๓๘,๙๒๕ ล้านบาท^{๔๐} ปัจจุบันรัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้น โดยให้การคุ้มครองเงินฝากเป็นภาระตามกฎหมายของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก อย่างไรก็ตาม สถาบันคุ้มครองเงินฝากไม่ได้รับภาระคุ้มครองเงินฝากทั้งระบบ แต่คุ้มครองเท่าที่กำหนดในระเบียบสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยปัจจุบันวงเงินคุ้มครองเท่ากับ ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี และจะเหลือเพียง ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินคุ้มครองจะสร้างความชัดเจนให้กับประชาชนในส่วนของการเข้าไปรับภาระตามข้อผูกพันของรัฐบาลเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนกิจการ ตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเพื่อให้สถาบันการเงินต่าง ๆ มีความระมัดระวังในการดำเนินงาน รวมทั้งให้ประชาชนได้ตระหนักถึงการบริหารความเสี่ยงและการกระจายความเสี่ยงของการออมด้วยตนเอง

ดังนั้น ในการรายงานความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากระบบสถาบันการเงิน ในที่นี้จะทำการรายงานและประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากระบบธนาคารพาณิชย์ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยมีรายละเอียดดังนี้

๙.๑ ความเสี่ยงของระบบธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทยมีทั้งหมด ๑๗ แห่ง^{๔๑} ซึ่งในการพิจารณาความเสี่ยงของระบบธนาคารพาณิชย์จะวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศไทย

^{๓๙} วงเงินที่อนุมัติให้กู้ ๑,๓๐๕,๐๐๐ ล้านบาท

^{๔๐} รวมดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล FIDF๑ FIDF๓ และพันธบัตรกองทุน FIDF๒ ทั้ง ๓ รุ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๒ – ๒๕๕๕ (ดอกเบี้ยปี ๒๕๕๕ เป็นวงเงินที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ) ทั้งนี้ เฉพาะในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ชำระดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล FIDF๓ จำนวน ๑๖,๙๙๕ ล้านบาท

^{๔๑} โดยปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ๑๗ แห่ง ได้แก่ ๑. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ๒. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ๓. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) ๔. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ๕. ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) ๖. ธนาคารซีไอเอ็มบี ไทย จำกัด (มหาชน) ๗. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) ๘. ธนาคารทีเอสบี จำกัด (มหาชน) ๙. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ๑๐. ธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน) ๑๑. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ๑๒. ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย) จำกัด (มหาชน) ๑๓. ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) ๑๔. ธนาคารไอซีบีซี (ไทย) จำกัด (มหาชน) ๑๕. ธนาคารไทยเครดิต เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) ๑๖. ธนาคารมัทสะ สากลพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และ ๑๗. ธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮาส์ เพื่อรายย่อย จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ปัจจุบันธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน) ได้รวมกับธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ภายใต้ชื่อ ธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน)

๑๔ แห่ง โดยไม่รวมธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อยและธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ
ดังตารางที่ ๙.๑

ตารางที่ ๙.๑ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทย ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔

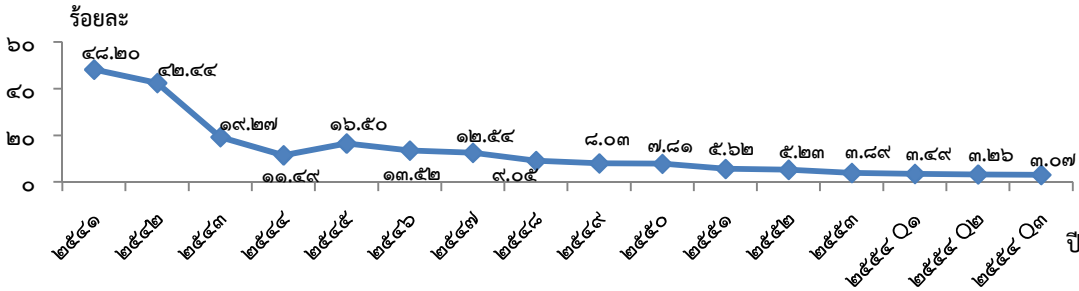
รายการ	ปี			
	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔ (ไตรมาส ๓)
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio)	๑๐๒.๖๕	๑๐๔.๕๑	๑๑๑.๒๐	๑๑๗.๙๓
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	๑๓.๙๒	๑๕.๗๗	๑๖.๐๔	๑๕.๕๓
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	๑.๐๐	๐.๙๕	๑.๑๘	๐.๘๘
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)	๓.๓๖	๓.๐๕	๓.๑๐	๒.๑๒

ที่มา อัตราส่วนสำคัญธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) ไตรมาสที่ ๔ ปี ๒๕๕๑- ๒๕๕๓ และไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

จากตารางที่ ๙.๑ เมื่อวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทยโดยใช้อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก พบว่า เงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ของธนาคารพาณิชย์ไทยมีแนวโน้มที่สูงขึ้น โดย ณ สิ้นปี ๒๕๕๑ ปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๓ อยู่ที่ร้อยละ ๑๐๒.๖๕ ร้อยละ ๑๐๔.๕๑ และร้อยละ ๑๑๑.๒๐ และ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๑๑๗.๙๓ ตามลำดับ บ่งชี้ว่าธนาคารพาณิชย์มีสภาพคล่องทางการเงินที่ตึงตัวขึ้น

สำหรับมูลค่าเงินกองทุนขั้นต่ำธนาคารพาณิชย์ไทยสามารถใช้รองรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ต้องดำรงตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยคือร้อยละ ๘.๕ ของสินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้น ซึ่งจากตารางที่ ๙.๑ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของธนาคารพาณิชย์ไทยลดลงเล็กน้อยในปี ๒๕๕๔ จากฐานสินทรัพย์เสี่ยงที่เพิ่มขึ้นมากตามการขยายสินเชื่อโดย ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงโดยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ไทยเท่ากับร้อยละ ๑๕.๕๓ ลดลงจากร้อยละ ๑๖.๐๔ ในปี ๒๕๕๓ แต่ยังอยู่ในระดับสูงกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และเพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ ในขณะที่อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Return on Asset : ROA) และอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) ของธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ยในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ เท่ากับร้อยละ ๐.๘๘ และร้อยละ ๒.๑๒ ซึ่งต่ำกว่าปี ๒๕๕๓ (ตารางที่ ๙.๑) ทั้งนี้ เนื่องจากผลตอบแทนและรายได้ดอกเบี้ยสุทธิของธนาคารพาณิชย์ในปี ๒๕๕๔ เป็นข้อมูลสะสมตั้งแต่ต้นปีถึงไตรมาสที่ ๓ เท่านั้น

แผนภาพที่ ๙.๑ สัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ไทย ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔



ที่มา ข้อมูลธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

สำหรับสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ต่อสินเชื่อรวมของธนาคารพาณิชย์ไทยลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๔.๘.๒ ในปี ๒๕๔๑ มาเป็นร้อยละ ๓.๐๗ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๔ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ได้ให้ความสำคัญในการบริหารด้านความเสี่ยง ส่งผลให้การบริหารจัดการติดตามเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์มีคุณภาพ โดยไม่กระทบกับเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ (แผนภาพที่ ๙.๑)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินดังกล่าว พบว่า ธนาคารพาณิชย์ไทยปัจจุบันค่อนข้างแข็งแกร่ง ถึงแม้ว่าสัดส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝากปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งแสดงถึงสภาพคล่องที่ตึงตัวขึ้น แต่อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ยังคงสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด และสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อรวมก็ลดลงมาเรื่อย ๆ ในขณะที่ตัวกันอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) และอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (NIM) ในปี ๒๕๕๔ ที่ลดลงก็ไม่ได้สะท้อนถึงความสามารถในการทำกำไรที่ลดลง จึงคาดว่าระบบธนาคารพาณิชย์ไม่น่าจะก่อให้เกิดภาวะการคลังในอนาคตอันใกล้ เนื่องจากความเสี่ยงอยู่ในระดับต่ำ

๙.๒ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund : FIDF)

หนี้สาธารณะที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูตามนโยบายของรัฐบาล โดยการเข้าไปเสริมสภาพคล่องและแก้ไขฐานะของธนาคารพาณิชย์ซึ่งต่อมารัฐบาลได้ชดเชยความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู โดยการออกพันธบัตร FIDF ทั้ง ๓ รุ่น ทำให้รัฐบาลมีภาระในการชำระดอกเบี้ย เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสของรัฐบาลในการนำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้จ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงทางการเงินที่เกื้อหนุนการรับโอนหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู เพื่อให้ภาระทางการเงินลดลงมีแนวทางหนึ่งคือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเร่งชำระเงินต้นที่ค้างชำระโดยเร็ว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการชดเชยเงินต้นของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชำระเงินต้นของ FIDF ๑ รวมเป็นมูลค่า ๓๖,๗๒๕ ล้านบาท ซึ่งยังมีเงินคงค้างที่ต้องชำระอีก ๔๖๓,๒๗๕ ล้านบาท และชำระเงินต้น FIDF ๓ รวมเป็นมูลค่า ๑๔,๕๐๑ ล้านบาท เหลือยอดคงค้างที่ต้องชำระมูลค่า ๖๗๘,๘๒๖ ล้านบาท สำหรับ FIDF๒ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชำระคืนเงินเต็มจำนวนแล้ว (ตารางที่ ๙.๒)

ตารางที่ ๙.๒ การชดเชยเงินต้น FIDF ๑ และ FIDF ๓

ล้านบาท

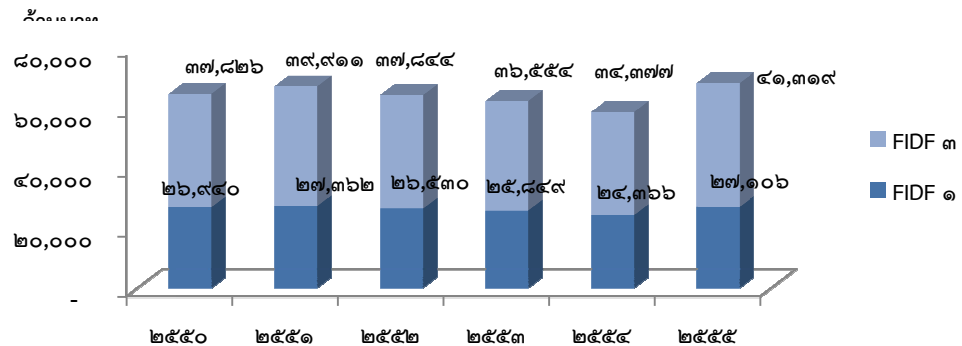
FIDF	วงเงิน	กู้แล้ว	ชำระต้นเงิน	ยอดค้าง
FIDF ๑	๕๐๐,๐๐๐	๕๐๐,๐๐๐	๓๖,๗๒๕	๔๖๓,๒๗๕
FIDF ๓	๗๘๐,๐๐๐	๖๙๓,๓๒๗	๑๔,๕๐๑	๖๗๘,๘๒๖
รวม	๑,๒๘๐,๐๐๐	๑,๑๙๓,๓๒๗	๕๑,๒๒๖	๑,๑๔๒,๑๐๑

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า หนี้ที่เกิดจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ยังคงมีอยู่เป็นจำนวน ๑,๑๔๒,๑๐๑ ล้านบาท (ตารางที่ ๙.๒) ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินต้น โดย FIDF๑ ชำระจากผลกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทยและ FIDF๒ ชำระจากบัญชีผลประโยชน์ประจำปี และกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดอกเบี้ย (กรณี FIDF๑ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะชดเชยส่วนของดอกเบี้ยให้ภายหลัง) ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลต้องรับภาระในการชำระดอกเบี้ยประมาณกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่ผ่านมากกระทรวงการคลังได้

ชำระไปแล้วทั้งสิ้น ๗๓๘,๙๒๕ ล้านบาท^{๔๒} ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ (ปี ๒๕๕๕ เป็นวงเงินที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ)

แผนภาพที่ ๙.๒ การชำระดอกเบี้ย FIDF ๑ และ FIDF ๓ ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕



หมายเหตุ ปี ๒๕๕๕ เป็นตัวเลขประมาณการ
ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงจะเห็นได้ว่ายอดเงินคงค้างที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ต้องชำระยังมีมูลค่ามหาศาล ซึ่งหาก ธปท. ยังล่าช้าในการชำระเงินต้นอาจทำให้กระทรวงการคลังต้องรับภาระดอกเบี้ยจ่ายต่อไปอีกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก ธปท. มีฐานะการเงินขาดทุนสะสมและไม่มีรายได้จากบัญชีผลประโยชน์ประจำปี เพราะต้องนำไปชดเชยการขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการบันทึกบัญชี จึงไม่มีรายได้ที่จะนำไปชำระต้นเงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ

๙.๓ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection Agency : DPA)

สถาบันคุ้มครองเงินฝากจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อประโยชน์ของผู้ออมเงิน รวมทั้งการลดความเสี่ยงของรัฐบาลในการคุ้มครองเงินฝากในกรณีสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีการจำกัดวงเงินในการคุ้มครอง ซึ่งถือเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการช่วยลดภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลที่ให้การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน มาเป็นการคุ้มครองแบบจำกัดจำนวน ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงินรวมทั้งเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม

^{๔๒} แม้ว่าดอกเบี้ยของ FIDF ๑ กระทรวงการคลังจะได้รับคืนจากธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อชำระเงินต้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ทั้งนี้ ปัจจุบันถือว่ายังเป็นภาระทางการคลัง

ตารางที่ ๙.๓ สถิติผู้ฝากเงิน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕

ขนาดเงินฝาก	จำนวนราย		จำนวนเงิน	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
ไม่เกิน ๑ ล้านบาท	๕๙,๓๓๖,๓๐๑	๙๘.๔๔	๒,๖๔๔,๔๐๘.๔๒	๓๖.๑๖
มากกว่า ๑ – ๕๐ ล้านบาท	๙๒๘,๑๘๕	๑.๕๔	๓,๐๙๘,๒๑๔.๑๘	๔๒.๓๖
มากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๑๒,๒๔๐	๐.๐๒	๑,๕๗๑,๐๘๐.๘๓	๒๑.๔๘
รวมเงินฝากทุกประเภท	๖๐,๒๗๖,๗๒๖	๑๐๐.๐๐	๗,๓๑๓,๗๐๓.๔๓	๑๐๐.๐๐

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

เมื่อพิจารณาสถิติผู้ฝากเงินจากตารางที่ ๙.๓ พบว่า จำนวนผู้ฝากเงินที่มีวงเงินไม่เกิน ๑ ล้านบาท มีมากถึงร้อยละ ๙๘.๔๔ แต่มียอดเงินฝากเพียงร้อยละ ๓๖.๑๖ ของยอดเงินฝากทั้งระบบ ในขณะที่ผู้ฝากเงินที่มีวงเงินมากกว่า ๑ ล้านบาทมีเพียงร้อยละ ๑.๕๖ แต่มียอดเงินฝากถึงร้อยละ ๖๓.๘๔ ของยอดเงินฝากทั้งระบบ ภายหลังจาก ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะรับประกันเงินฝากเพียง ๑ ล้านบาทต่อ ๑ บัญชี สามารถประมาณการจำนวนเงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องคุ้มครองเท่ากับ ๓,๕๘๔,๘๓๓ ล้านบาท^{๕๓} ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ศึกษาเกี่ยวกับขนาดของเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายจากการล้มของธนาคาร (Target Fund Size) ว่าควรมีมูลค่า ๑๖๗,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๒ ของเงินฝากทั้งระบบ ในขณะที่ประมาณการเงินกองทุนในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕ จะมีเพียง ๑๑๓,๐๓๘ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทยมีความแข็งแกร่งมาก ในระยะสั้นจึงคาดว่าอาจไม่มีความเสี่ยงในการชดเชยความเสียหายเกิดขึ้น

ตารางที่ ๙.๔ คาดการณ์ฐานเงินฝากและเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก
ระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๕๔ – กรกฎาคม ๒๕๕๔

หน่วย : ล้านบาท

ช่วงเวลา	ม.ค. ๒๕๕๔*	มี.ย. ๒๕๕๔*	ม.ค. ๒๕๕๕	ก.ค. ๒๕๕๕	ม.ค. ๒๕๕๖	ก.ค. ๒๕๕๖	ม.ค. ๒๕๕๗	ก.ค. ๒๕๕๗	ม.ค. ๒๕๕๘	ก.ค. ๒๕๕๘	ม.ค. ๒๕๕๙	ก.ค. ๒๕๕๙
ฐานเงินฝาก	๗,๐๘๕,๖๘๙	๗,๓๑๓,๗๐๓	๗,๒๖๓,๙๓๘	๗,๓๕๔,๗๓๗	๗,๔๔๖,๖๗๒	๗,๕๓๙,๗๕๕	๗,๖๓๑,๐๐๒	๗,๗๒๙,๔๒๗	๗,๘๒๖,๐๔๕	๗,๙๒๓,๘๗๐	๘,๐๒๒,๙๑๙	๘,๑๒๓,๒๐๕
เงินกองทุน	๖๖,๘๒๑	๖๗,๐๒๖	๙๗,๓๗๐	๑๑๓,๐๓๘	๑๒๙,๕๒๗	๑๔๖,๒๐๕	๑๖๓,๕๓๗	๑๘๑,๐๖๗	๑๙๙,๒๗๔	๒๑๗,๖๓๙	๒๓๖,๗๕๗	๒๕๖,๐๕๙

หมายเหตุ * เป็นข้อมูลจริง

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

อย่างไรก็ดี หากช่วงเวลาดังกล่าวธนาคารพาณิชย์ถูกเพิกถอนใบอนุญาต และสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีเงินไม่เพียงพอ อาจทำให้จำเป็นต้องทำการกู้^{๕๔} ซึ่งการกู้ดังกล่าว สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมีต้นทุนในการชดเชยความเสียหายของธนาคาร และถ้าดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยให้ผู้ฝากเงินสูงกว่าเงินกองทุนที่มี จะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม การประมาณการนี้มีข้อสมมติกำหนดให้มีระยะเวลาการชำระบัญชี ๕ ปี ซึ่งในปี ๒๕๕๗ สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมีเงินกองทุนจำนวน

^{๕๓} จำนวนผู้ฝากเงินเกิน ๑ ล้านบาท มีจำนวน ๙๔๐,๔๒๕ บัญชี ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะคุ้มครองร้อยละ ๑ ล้านบาท จำนวนเงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องชดเชยในบัญชีที่เกิน ๑ ล้านบาท เป็นจำนวนเงิน ๙๔๐,๔๒๕ ล้านบาท เมื่อรวมกับบัญชีที่ผู้ฝากมีไม่ถึง ๑ ล้านบาท มีจำนวนวงเงินทั้งสิ้น ๒,๖๔๔,๔๐๘.๔๒ ล้านบาท ดังนั้น จำนวนเงินที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะต้องคุ้มครองมีจำนวนทั้งสิ้น ๓,๕๘๔,๘๓๓ ล้านบาท

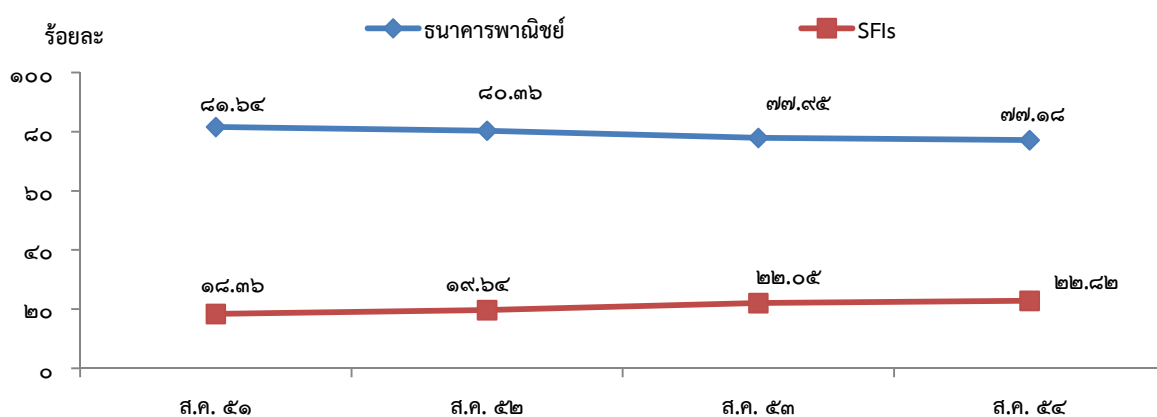
^{๕๔} สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้ทำการศึกษถึงเงินกองทุนที่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายจากการล้มของธนาคาร (Target Fund Size) ภายใต้อสมมติ ๒ กรณี คือ เป็นการกู้โดยรัฐบาลค้ำประกัน และเป็นการกู้โดยรัฐบาลไม่ค้ำประกัน ทั้งนี้ การรายงานครั้งนี้พิจารณาในกรณีที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน

๑๘๑,๐๖๗ ล้านบาท (ตารางที่ ๙.๔) ซึ่งเพียงพอในการชดเชยความเสียหายได้ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม การประมาณการเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ตั้งอยู่บนข้อสมมติว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวไม่มีธนาคารพาณิชย์ที่เกิดปัญหา ทั้งนี้ หากเกิดปัญหาขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ก็มีความเสี่ยงที่เงินกองทุนจะมีขนาดน้อยกว่าที่ประมาณการไว้

การคุ้มครองเงินฝากที่จะทยอยลดลงเหลือ ๑ ล้านบาทต่อ ๑ บัญชี อาจส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์มายังสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (SFIs) เนื่องจากเงินฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่อยู่ภายใต้กฎหมายของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และรัฐบาลในฐานะเจ้าของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้นต้องรับผิดชอบในการชดเชยเงินฝากของประชาชนเต็มจำนวน จากตารางภาพที่ ๙.๓ พบว่าสัดส่วนยอดเงินฝากรวมตัวแลกเงินของธนาคารพาณิชย์ต่อเงินฝากทั้งระบบลดลงจากร้อยละ ๘๑.๖๔ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๑ มาเป็นร้อยละ ๗๗.๑๘ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ในขณะที่สัดส่วนของยอดเงินฝากรวมตัวแลกเงินของ SFIs มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๘.๓๖ เป็นร้อยละ ๒๒.๘๒ ในช่วงเวลาเดียวกัน และคาดว่าแนวโน้มการเคลื่อนย้ายเงินฝากจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นหลังจากเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจนำมาซึ่งปัญหาจากการทำการปล่อยสินเชื่อจากเงินฝากที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเกิดต้นทุนในการจ่ายดอกเบี้ยคืนผู้ฝาก และการกันสำรองเพื่อรองรับความเสียหายเป็นจำนวนมากขึ้นของ SFIs

อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์เคลื่อนย้ายเงินฝากดังกล่าวอาจไม่รุนแรงมากนัก เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนระหว่างเงินฝากและตัวแลกเงินของธนาคารพาณิชย์ โดยตัวแลกเงินเป็นการระดมเงินทุนรูปแบบหนึ่งของระบบธนาคาร แต่ธนาคารไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนของเงินนำส่งกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก เนื่องจากตัวแลกเงินไม่ได้อยู่ในการคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ดังนั้นธนาคารพาณิชย์จึงเสนออัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากปกติได้ จากตารางที่ ๙.๔ พบว่าสัดส่วนเงินฝากภายในธนาคารพาณิชย์ลดลงจากร้อยละ ๙๑.๙๖ ของยอดการระดมเงินฝากทั้งหมดในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๘๓.๙๖ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ในขณะที่สัดส่วนตัวแลกเงินในการระดมเงินทุนของธนาคารพาณิชย์มีมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีความเต็มใจที่จะรับความเสี่ยงที่สูงขึ้นเพื่อรับผลตอบแทนที่สูงกว่า

แผนภาพที่ ๙.๓ แสดงสัดส่วนเงินรับฝากรวมตัวแลกเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบและ SFIs ตั้งแต่ สิงหาคม ๒๕๕๑ - สิงหาคม ๒๕๕๔



ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตารางที่ ๙.๕ แสดงสัดส่วนระหว่างเงินฝากกับตัวแลกเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบและ SFIs
ตั้งแต่ สิงหาคม ๒๕๕๑ - สิงหาคม ๒๕๕๔

เดือน ปี	ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ		SFIs	
	สัดส่วนเงินฝาก	สัดส่วน B/E	สัดส่วนเงินฝาก	สัดส่วน B/E
ส.ค.- ๕๑	๙๑.๙๖	๘.๐๔	๙๕.๔๘	๔.๕๒
ส.ค.- ๕๒	๙๑.๓๖	๘.๖๔	๙๕.๕๕	๔.๔๕
ส.ค.- ๕๓	๘๘.๘๗	๑๑.๑๓	๙๕.๗๓	๔.๒๗
ส.ค.- ๕๔	๘๓.๙๖	๑๖.๐๔	๙๕.๕๑	๔.๔๙

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ระบบสถาบันการเงิน พบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีกรอบระเบียบข้อบังคับในการควบคุมสถาบันการเงินในระบบเป็นอย่างดี อีกทั้ง ธนาคารพาณิชย์โดยรวมมีความแข็งแกร่งสามารถสร้างความไว้วางใจจากผู้ฝากรวมทั้งนักลงทุนได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าความเสี่ยงของสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ ภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงินที่เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบัน คือ ภาระที่เกิดจากการชดเชยความเสียหายให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๙.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงินและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๙.๖ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของ ภาระทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability)	ภาระผูกพัน (Contingent Liability)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability)	- การชำระคืนดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (รัฐบาลชำระดอกเบี้ยประมาณปีละ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท)	
ภาระโดยนัย (Implicit liability)		- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และ ต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝาก เงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน - การเข้าช่วยเหลือผู้ฝากเงินที่ไม่อยู่ในการ คุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากภาคการเงิน ดังนี้

๑) ในการลดภาระทางการคลังจากการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินนั้น กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยควรหาวิธีบริหารจัดการเพื่อลดต้นทุนเงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ เห็นควรให้กองทุนฟื้นฟูฯ ยังคงดำเนินการต่อไปเพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

๒) ระบบการเงินที่มีความแข็งแกร่ง จะมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างใกล้ชิด และบังคับการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเงินกองทุนตามมาตรฐานสากลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน

หนังสืออ้างอิง

คงขวัญ ศีลา (๒๕๕๓) บทวิเคราะห์ เรื่อง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน : นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นพดล พันธุ์กระวี และคณะ (๒๕๕๑) การศึกษาภาระทางการคลังจากการให้สวัสดิการทางสังคมของรัฐบาล ในกรณีศึกษา โครงการประกันสังคมและโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สถาบันพัฒนาสยาม (๒๕๔๘) ดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ)

สมชัย ฤชุพันธุ์ (๒๕๕๓), ความสำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่น, ปาฐกถาพิเศษ ณ โรงแรม เจบีหาดใหญ่

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (๒๕๕๓) ภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล : หนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้น