



รายงานความเสี่ยงทางการคลัง

ประจำปีงบประมาณ 2560
(ฉบับสมบูรณ์)

Fiscal Risk Statement 2017

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
ส่วนที่ 1 เป้าหมายนโยบายการคลัง	3
ส่วนที่ 2 การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2560	6
บทที่ 1 รัฐบาล	7
1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง	7
1.2 สมมติฐานที่ใช้ในประมาณการฐานะการคลังรัฐบาลระยะปานกลาง และวิเคราะห์ความอ่อนไหว	12
1.3 ประมาณการฐานะการคลังของรัฐบาล	15
1.4 หนี้สาธารณะ	17
1.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล	21
1.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	22
บทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณ	24
2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ	24
2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ	27
2.3 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษา กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงิน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ	28
2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	36
2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	38
2.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกองทุนนอกงบประมาณ	43
2.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	43
บทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	46
3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	47
3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม	49
3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ รายแห่ง	53
3.4 การประเมินความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ	68
3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ	75
3.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	76

บทที่ 4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)	77
4.1 การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน	77
4.2 การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	80
4.3 หนี้คงค้างของ SFIs	84
4.4 การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	85
4.5 การประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต	86
4.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	89
4.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	89
 บทที่ 5 องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น (อปท.)	 91
5.1 ความเสี่ยงด้านรายได้และรายจ่ายของ อปท.	91
5.2 ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อปท.	95
5.3 ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.	96
5.4 เงินสะสมของ อปท.	99
5.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ อปท.	101
5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	101
 บทที่ 6 ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน	 103
6.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	103
6.2 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก	105
6.3 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน	107
6.4 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย	110
6.5 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัย	113
6.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน	119
6.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	120
 สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง	 121

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 2.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และส่วนทุนของกองทุนนอกระบบประมาณในภาพรวม ปีงบประมาณ 2556 – 2560	24
แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2560	25
แผนภาพที่ 2.3 รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกระบบประมาณ ปีงบประมาณ 2556 – 2560	26
แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกระบบประมาณ จำแนกตามวัตถุประสงค์ของสิ้นปีงบประมาณ 2560	27
แผนภาพที่ 2.5 รายละเอียดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ณ วันที่ 30 กันยายน 2560	32
แผนภาพที่ 2.6 สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกระบบประมาณต่อประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2553 – 2560	36
แผนภาพที่ 2.7 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกระบบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2560 จำแนกตามประเภทของกองทุน	37
แผนภาพที่ 2.8 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2556 – 2560	39
แผนภาพที่ 2.9 ประมาณการภาระทางการคลังของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ระหว่างปี 2563 ถึงปี 2578	41
แผนภาพที่ 2.10 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2556 – 2560	42
แผนภาพที่ 3.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2556 – 2560	47
แผนภาพที่ 3.2 กำไร (ขาดทุน) สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2556 – 2560	47
แผนภาพที่ 3.3 เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ปีบัญชี 2556 – 2560	50
แผนภาพที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2556 – 2560	51
แผนภาพที่ 3.5 ความต้องการด้านเงินทุนรวมของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2556 – 2560	52
แผนภาพที่ 3.6 เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557 – 2560	62
แผนภาพที่ 3.7 หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557 – 2560	63
แผนภาพที่ 3.8 หนี้สุทธิของ บกท. ปีปฏิทิน 2557 – 2560	64
แผนภาพที่ 3.9 งบลงทุนได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริง	65

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	79
แผนภาพที่ 4.2 ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs	81
แผนภาพที่ 4.3 ประเมินการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ภาพรวม	81
แผนภาพที่ 4.4 สินเชื่อกค้าง NPLs และสัดส่วน NPLs Ratio ของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	82
แผนภาพที่ 4.5 ประเมินการภาระการคลังของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	83
แผนภาพที่ 6.1 การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ปีงบประมาณ 2556 - 2560	104
แผนภาพที่ 6.2 ผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2555 - 2559	111
แผนภาพที่ 6.3 กำไร/ขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)	112
แผนภาพที่ 6.4 กำไร/ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สิน ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Unrealised Gain/Loss)	112
แผนภาพที่ 6.5 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยไทย ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	114
แผนภาพที่ 6.6 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration) ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	115
แผนภาพที่ 6.7 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิต และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	116
แผนภาพที่ 6.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	117

สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1.1 โครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2559 - 2561	7
ตารางที่ 1.2 การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ	8
ตารางที่ 1.3 ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ	10
ตารางที่ 1.4 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ	11
ตารางที่ 1.5 ภาระหนี้ของรัฐบาล	12
ตารางที่ 1.6 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว	13
ตารางที่ 1.7 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีฐาน	15
ตารางที่ 1.8 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น	16
ตารางที่ 1.9 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ลง	17
ตารางที่ 1.10 หนี้สาธารณะคงค้าง	18
ตารางที่ 1.11 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีฐาน	20
ตารางที่ 1.12 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น	20
ตารางที่ 1.13 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ลง	21
ตารางที่ 2.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2557 - 2560	29
ตารางที่ 2.2 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2557 - 2560	30
ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2557 - 2560	34
ตารางที่ 2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2556 - 2560	38
ตารางที่ 2.5 Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ	43
ตารางที่ 3.1 อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม ปีบัญชี 2556 - 2560	47
ตารางที่ 3.2 กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ แยกตามสาขา ปีบัญชี 2557 - 2560	49
ตารางที่ 3.3 เงินรับสุทธิ เงินจ่ายสุทธิ และเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 - 2560	50
ตารางที่ 3.4 สินทรัพย์หมุนเวียน หนี้สินรวมรัฐวิสาหกิจฯ หนี้สุทธของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2556 - 2560	51
ตารางที่ 3.5 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2556 - 2560	52
ตารางที่ 3.6 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2557 - 2560	54
ตารางที่ 3.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของการรถไฟฯ ขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2557 - 2560	55

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 3.8 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ 2557 - 2560	56
ตารางที่ 3.9 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2557 - 2560	58
ตารางที่ 3.10 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2557 - 2560	59
ตารางที่ 3.11 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2557 - 2560	60
ตารางที่ 3.12 แผนงบประมาณลงทุนปี 2561 - 2563 ของ รพท. รพม. ชสมก. บกท. ทีโอที และ กสท.	68
ตารางที่ 3.13 หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ	69
ตารางที่ 3.14 หนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ทั้งในส่วนของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ	70
ตารางที่ 3.15 หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี	70
ตารางที่ 3.16 ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น	71
ตารางที่ 3.17 การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ	72
ตารางที่ 3.18 ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจฯ	73
ตารางที่ 3.19 Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจฯ	75
ตารางที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม ปี 2557 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	79
ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ในภาพรวมกับโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	83
ตารางที่ 4.3 หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ) ปี 2557 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	84
ตารางที่ 4.4 วงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประจำปีงบประมาณ 2557 - 2560	85
ตารางที่ 4.5 การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ 2556 - 2561	86
ตารางที่ 4.6 ประมาณการ D/E Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM	87
ตารางที่ 4.7 ประมาณการ NPLs Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM	87
ตารางที่ 4.8 ประมาณการ BIS Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM	88
ตารางที่ 4.9 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	89

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560 ตามเอกสารงบประมาณ	92
ตารางที่ 5.2 รายได้ของ อปท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2560	93
ตารางที่ 5.3 ฐานการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560	95
ตารางที่ 5.4 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560	96
ตารางที่ 5.5 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560	98
ตารางที่ 5.6 เงินสะสมของ อปท.	100
ตารางที่ 5.7 ระดับเงินสะสมของ อปท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2560	100
ตารางที่ 5.8 Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	101
ตารางที่ 6.1 ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ณ วันที่ 30 กันยายน 2560	104
ตารางที่ 6.2 จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน และจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝาก ในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560	105
ตารางที่ 6.3 ระยะเวลาและวงเงินการคุ้มครองเงินฝาก	106
ตารางที่ 6.4 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี 2556 - สิ้นเดือนกันยายน 2560	109
ตารางที่ 6.5 จำนวนบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย ระหว่างปี 2556 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	114
ตารางที่ 6.6 จำนวนเงินเอาประกันภัย (Sum insured) ระหว่างปี 2556 - ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560	115
ตารางที่ 6.7 Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	119

สารบัญรอบความรู้

เรื่อง	หน้า
รอบความรู้ที่ 1 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)	35
รอบความรู้ที่ 2 แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan 2560)	74

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

เป้าหมายนโยบายการคลัง ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดทำงบประมาณขาดดุล และการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรง การลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPP) โดยเฉพาะการลงทุนในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รอรับการชดเชยจากรัฐบาล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 379,001 ล้านบาท ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) โดยรัฐบาลจะต้องทบทวนและจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

ประมาณการฐานะการคลังและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค
ต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง ซึ่งเป็นการประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2561 -2566) พบว่า ดุลการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้าจะไม่สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีสถานการณ์ปกติ สถานการณ์ดีขึ้น หรือสถานการณ์แย่ลง ทั้งนี้ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของ GDP ในทุกกรณี

การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง เมื่อพิจารณาฐานะการคลังเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ในปีงบประมาณ 2560 ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายของดุลการคลังตามระบบกระแสเงินสดจะรวมการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของปีก่อน ทั้งนี้ การเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ร้อยละ 92.9 ของวงเงินงบประมาณหลังโอนเปลี่ยนแปลง

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคการเงิน พบว่า ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนนอกงบประมาณ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลจำนวน 183,985 ล้านบาท และ 245,122 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ใกล้เคียงกับปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยรัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ความเสี่ยงทางการคลังส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 หนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจ (รัฐค้ำประกัน และรัฐไม่ค้ำประกัน) รวมจำนวนทั้งสิ้น 888,142 ล้านบาท แบ่งออกเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวนทั้งสิ้น 426,321 บาท และหนี้ที่รัฐไม่ค้ำประกันจำนวนทั้งสิ้น 461,821 ล้านบาท สำหรับความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย และรัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 รัฐบาลมีภาระทางการคลังคงเหลือจากโครงการ

นโยบายรัฐจำนวนทั้งสิ้น 379,001 ล้านบาท (ทั้งนี้ ยังไม่รวมภาระผูกพันจากโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรจำนวน 366,933 ล้านบาท)

สำหรับภาคการเงิน ซึ่งประกอบด้วยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ระบบธนาคารพาณิชย์ และธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ในปีงบประมาณ 2560 ยังไม่มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ยังคงชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจ่ายสำหรับหนี้พันธบัตร FIDF อย่างสม่ำเสมอ รวมถึงระบบธนาคารพาณิชย์ยังมีความแข็งแกร่ง มีผลให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากยังไม่มีความเสี่ยงที่จะต้องเข้าไปรับภาระในการจ่ายชดเชยให้แก่ผู้ฝากเงินแต่อย่างใด

ส่วนที่ 1

เป้าหมายนโยบายการคลัง

ส่วนที่ 1

เป้าหมายนโยบายการคลัง

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

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผ่านการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 552,920 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล โดยจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน 550,358 ล้านบาท เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณผ่านกองทุนนอกงบประมาณ โดยกองทุนนอกงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดคือ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายที่สำคัญเกี่ยวกับกองทุนนอกงบประมาณ คือ เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อสนับสนุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย พ.ศ. ซึ่งการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวเพื่อคุ้มครองการจ่ายผลตอบแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการลงทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

ในด้านการลงทุน นอกจากการลงทุนผ่านระบบงบประมาณโดยตรงแล้ว รัฐบาลยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจและการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางระบบงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) จำนวน 344,129 ล้านบาท (ข้อมูลสิ้นเดือนกันยายน 2560) สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities) ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง ซึ่งจะเห็นได้จากยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการตามนโยบายรัฐ ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 791,530 ล้านบาท โดยมีสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างร้อยละ 1.60 ขณะที่ประมาณการภาระทางการคลังที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงวันสิ้นสุดโครงการตามนโยบายรัฐ (การชดเชยภาระทางการคลังมีรูปแบบการชดเชยตามข้อตกลงซึ่งแตกต่างกันตาม SFIs แต่ละแห่ง) มีจำนวนทั้งสิ้น 379,001 ล้านบาท (ทั้งนี้ ยังไม่รวมภาระผูกพันจากโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรจำนวน 366,933 ล้านบาท)

สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 โดยในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 อปท. มีสัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ 28.2 และร้อยละ 29.4 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรายได้ของ อปท. ในภาพรวม พบว่า รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองยังคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้รวมเท่านั้น ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้เอง ยังคงเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง โดยการผลักดันให้เกิดภาษีประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้เองเพิ่มขึ้น

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะต้องทบทวนและจำกัดการขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการคลังและการวางแผนทางการคลังในระยะปานกลางจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งได้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์สำคัญคือการยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา การยึดวิสัยทัศน์ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การยึดเป้าหมายอนาคตประเทศไทยปี 2579 การยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม และการยึดหลักการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังใน 5 ปีที่ต่อยอดไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายระยะยาว

ส่วนที่ 2

การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
ประจำปีงบประมาณ 2560

บทที่ 1 รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วย การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง การประมาณการฐานะการคลังรัฐบาล และหนี้สาธารณะ ดังนี้

1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการคลัง

1.1.1 โครงสร้างงบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 รัฐบาลกำหนดนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล จำนวน 390,000 ล้านบาท และ 552,920 ล้านบาท ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2559 แบ่งเป็น งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2,720,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 56,000 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2560 แบ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2,733,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 190,000 ล้านบาท สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง

สำหรับปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องจำนวน 550,358 ล้านบาท (แบ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2,900,000 ล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 150,000 ล้านบาท) เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 โครงสร้างงบประมาณ ปีงบประมาณ 2559 - 2561

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559	2560	2561
ประมาณการรายได้รัฐบาล	2,386,000	2,370,080	2,499,642
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	2,776,000	2,923,000	3,050,000
ดุลงบประมาณ	(390,000)	(552,920)	(550,358)

หมายเหตุ: ประมาณการรายได้รัฐบาลประจำปีงบประมาณ 2559 ได้รวมรายได้พิเศษจากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน 900 และ 1800 MHz (4G) จำนวน 56,000 ล้านบาท

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 ได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 56,000 ล้านบาท

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 ได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 190,000 ล้านบาท โดยมีแหล่งที่มาจากรายได้ของรัฐบาล 27,080 ล้านบาท และมาจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล 162,920 ล้านบาท

ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 (ปีงบประมาณ 2561 ได้รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ผ่านการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว)

1.1.2 ด้านรายได้

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ 2,394,641 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ (2,330,000 ล้านบาท) จำนวน 64,641 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.8 และสูงกว่าประมาณการรายได้สำหรับจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม (2,386,000 ล้านบาท) จำนวน 8,641 ล้านบาท

หรือคิดเป็นร้อยละ 0.4 (และสูงกว่าปีงบประมาณ 2558 ร้อยละ 8.2) โดยสาเหตุหลักมาจากการนำส่งรายได้จากการประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ย่าน 900 และ 1800 MHz (4G) จำนวน 56,273 ล้านบาท และการรับรู้เงินส่วนเกินจากการจำหน่ายพันธบัตรเป็นรายได้จำนวน 45,773 ล้านบาท นอกจากนี้ การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ สูงกว่าประมาณการ 13,727 ล้านบาท หรือร้อยละ 11.4 และการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษีสรรพสามิต รถยนต์ และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงกว่าประมาณการ 11,667 7,264 และ 5,831 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.0 7.8 และ 1.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 1.2) ทั้งนี้ การจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากร และกรมศุลกากรต่ำกว่าเป้าหมาย ส่วนหนึ่งเป็นผลจากราคาน้ำมันดิบ และมูลค่าการนำเข้าที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการนำเข้าภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และอากรขาเข้าจัดเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการ

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิ (รวมรายได้พิเศษ) ได้ 2,350,590 ล้านบาท สูงกว่าประมาณการ 7,590 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.3 (แต่ต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว ร้อยละ 1.8) โดยเป็นการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานอื่น การนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพสามิตที่สูงกว่าประมาณการ (ตารางที่ 1.2) อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลโดยไม่รวมรายได้พิเศษ การจัดเก็บรายได้ในปีงบประมาณ 2560 จะขยายตัวร้อยละ 2.5 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2559

ตารางที่ 1.2 การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2559				ปีงบประมาณ 2560			
	จัดเก็บได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เปรียบเทียบปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)	จัดเก็บได้	ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ	เปรียบเทียบปมก. (ร้อยละ)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (ร้อยละ)
1. กรมสรรพากร	1,757,947	1,895,000	(7.2)	1.7	1,792,896	1,867,000	(4.0)	2.0
2. กรมสรรพสามิต	517,686	496,300	4.3	17.9	562,365	549,900	2.3	8.6
3. กรมศุลกากร	111,541	120,500	(7.4)	(3.4)	104,785	120,500	(13.0)	(6.1)
4. รัฐวิสาหกิจ	133,727	120,000	11.4	(17.1)	162,265	131,000	23.9	21.3
5. หน่วยงานอื่น	291,855	203,600	43.3	66.9	169,000	131,600	28.4	(42.2)
6. รวมทั้งสิ้น	2,813,036	2,835,400	(0.8)	7.4	2,791,311	2,800,000	(0.3)	(0.8)
7. หัก*	315,675	340,400	(7.3)	1.9	332,042	346,000	(4.0)	5.2
8. รวมรายได้สุทธิก่อนจัดสรร	2,497,361	2,495,000	0.1	8.1	2,459,269	2,454,000	0.3	(3.8)
9. จัดสรร VAT ให้อปท. ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	102,720	109,000	(5.8)	6.2	43,321	43,460	0.2	(1.5)
10. รวมรายได้สุทธิ	2,394,641	2,386,000	0.4	8.2	2,350,590	2,343,000	0.3	(1.8)

หมายเหตุ: *รายการที่หักประกอบด้วย 1) การคืนภาษีสรรพากร 2) อากรถอนคืนกรมศุลกากร 3) จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 4) เงินคืนชดเชยส่งออก

ที่มา: กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ข้อมูล ณ วันที่ 25 ตุลาคม 2560

1.1.3 ด้านรายจ่าย

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,776,000 ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าร้อยละ 7.8 โดยประกอบด้วย รายจ่ายประจำ 2,127,779 ล้านบาท (ร้อยละ 76.6 ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน 564,354 ล้านบาท (ร้อยละ 20.3 ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 61,992 ล้านบาท (ร้อยละ 2.2 ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 21,875 ล้านบาท (ร้อยละ 0.9 ของวงเงินงบประมาณ)

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2559 มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 2,807,374 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 205,953 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.9 ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน 2,578,914 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 92.9 ของวงเงินงบประมาณ 2,776,000 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 8.4 และรายจ่ายปีก่อน 228,460 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 2.3 โดยในส่วนของรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ 97.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายหลังโอนเปลี่ยนแปลง (2,278,418 ล้านบาท) ในขณะที่รายจ่ายลงทุน มีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 73.3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายหลังโอนเปลี่ยนแปลง (497,582 ล้านบาท) (ตารางที่ 1.3)

วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,923,000 ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าร้อยละ 5.3 โดยประกอบด้วย รายจ่ายประจำ 2,155,686 ล้านบาท (ร้อยละ 73.8 ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน 659,049 ล้านบาท (ร้อยละ 22.5 ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 81,187 ล้านบาท (ร้อยละ 2.8 ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง 27,078 ล้านบาท (ร้อยละ 0.9 ของวงเงินงบประมาณ)

ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 มีการเบิกจ่ายงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 2,890,545 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 83,171 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.0 ประกอบด้วย รายจ่ายปีปัจจุบัน 2,686,592 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 91.9 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย 2,923,000 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 4.2 และรายจ่ายปีก่อน 203,953 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันปีที่แล้วร้อยละ 10.7 โดยในส่วนของรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ 96.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายหลังโอนเปลี่ยนแปลง 2,381,158 ล้านบาท ในขณะที่รายจ่ายลงทุน มีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 70.3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายหลังโอนเปลี่ยนแปลง (541,842 ล้านบาท) (ตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3 ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559				2560			
รายการ	งบประมาณ หลังโอน เปลี่ยนแปลง	ผลการ เบิกจ่ายทั้งปี	ร้อยละต่อ วงเงิน งบประมาณ	เปรียบเทียบ ช่วงเดียวกัน ปีก่อน (ร้อยละ)	งบประมาณ หลังโอน เปลี่ยนแปลง	ผลการเบิกจ่าย ทั้งปี	ร้อยละต่อ วงเงิน งบประมาณ	เปรียบเทียบ ช่วงเดียวกัน ปีก่อน (ร้อยละ)
1. รายจ่ายรวม (2. + 3.)	3,084,330	2,807,374		7.9	2,890,545			3.0
2. งบประมาณปีปัจจุบัน	2,776,000	2,578,914	92.9	8.4	2,923,000	2,686,592	91.9	4.2
2.1 รายจ่ายประจำ	2,278,418	2,214,059	97.2	5.1	2,381,158	2,305,185	70.3	4.1
2.2 รายจ่ายลงทุน	497,582	364,855	73.3	34.4	541,842	380,777	40.2	4.4
3. รายจ่ายจากงบประมาณ ปีก่อน	308,330	228,460	74.1	2.3	203,953			(10.7)
รายการช่วยจำ								
ก. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	61,992	46,579	75.1	14.6	81,187	64,474	79.4	38.4
ข. รายจ่ายเพื่อซื้อ เงินคงคลัง	21,875	21,875	100.0	(47.8)	27,078	27,078	100.0	23.8
ค. งบกลาง	427,677	400,662	93.7	34.9	448,881	441,166	98.3	10.1
ง. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี ฉุกเฉินฯ	128,231	71,338	55.7	499.1	125,774	56,982	45.3	(20.1)

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.1.4 ฐานะการคลังของรัฐบาล

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,411,675 ล้านบาท สูงกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว 204,784 ล้านบาท ในขณะที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น 2,807,374 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,578,914 ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 228,460 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 395,609 ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ 20,727 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 374,882 ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 390,000 ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ 441,300 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 15,118 ล้านบาท (ตารางที่ 1.4)

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น 2,348,805 ล้านบาท ต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว 62,960 ล้านบาท ในขณะที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้น 2,890,545 ล้านบาท ประกอบด้วยรายจ่ายปีปัจจุบัน 2,686,592 ล้านบาท และรายจ่ายจากงบประมาณปีก่อน 203,953 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น 541,740 ล้านบาท เมื่อรวมกับการเกินดุลเงินนอกงบประมาณ 71,276 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดทั้งสิ้น 470,464 ล้านบาท และรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล 552,922 ล้านบาท มีผลให้เงินคงคลัง ณ สิ้นปีอยู่ที่ 523,758 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่แล้ว 82,458 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2559		2560	
	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด	เอกสารงบประมาณ	ระบบกระแสเงินสด
1. รายได้นำส่งคลัง	2,386,000	2,411,675	2,370,080	2,348,805
2. รายจ่าย	2,776,000	2,807,374	2,923,000	2,890,545
- ปีปัจจุบัน	2,720,000	2,578,914	2,733,000	2,686,592
- ปีก่อน	-	228,460	-	203,953
- งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	56,000		190,000	
3. ดุลเงินงบประมาณ	(390,000)	(395,609)	(552,920)	(541,740)
4. ดุลเงินนอกงบประมาณ		20,727		71,276
5. ดุลเงินสดก่อนกู้		(374,882)		(470,464)
6. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		390,000		552,922
7. ดุลเงินสดหลังกู้		15,118		82,458
8. เงินคงคลังปลายปี		441,300		523,758

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และเอกสารงบประมาณโดยสังเขป

1.1.5 ภาระหนี้ของรัฐบาล

ภาระหนี้ของรัฐบาลประกอบไปด้วยรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม โดยในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น 201,032 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 7.2 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ 3.9 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน 61,992 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.2 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2558 ร้อยละ 11.3 และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น 139,040 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2558 ร้อยละ 9.0

ในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น 243,481 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.3 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ 21.1 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน 81,187 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.8 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 31.0 และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น 162,294 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.6 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 16.7

ในปีงบประมาณ 2561 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น 260,819 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.0 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสูงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา ร้อยละ 6.9 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน 86,942 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 ร้อยละ 7.1 และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น 173,877 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.0 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี สูงกว่าปีงบประมาณ 2560 ร้อยละ 6.9 (ตารางที่ 1.5)

ตารางที่ 1.5 ภาระหนี้ของรัฐบาล

รายการ	ปีงบประมาณ 2559		ปีงบประมาณ 2560		ปีงบประมาณ 2561	
	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระต้นเงินกู้	61,992	11.3	81,187	31.0	86,942	7.1
รัฐบาล	40,639	2.4	48,868	20.2	57,073	16.8
รัฐวิสาหกิจ	21,353	33.3	32,318	51.4	29,869	(7.6)
ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	139,040	9.0	162,294	16.7	173,877	6.9
ภาระหนี้โดยรวม	201,032	9.7	243,481	21.1	260,819	6.9
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	2,776,000	5.6	2,923,000	(1.5)	2,900,000	(1.0)
สัดส่วนงบชำระต้นเงินกู้ต่อ งบประมาณ	2.2		2.8		3.0	
สัดส่วนดอกเบี้ยและ ค่าธรรมเนียมต่องบประมาณ	5.0		5.6		6.0	
สัดส่วนภาระหนี้ต่อ งบประมาณ (ร้อยละ)	7.2		8.3		9.0	

ที่มา: เอกสารงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 สำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ ภาระหนี้ต้องงบประมาณยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ไม่เกินร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย) สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ดี ส่งผลให้รัฐบาลยังสามารถจัดสรรงบประมาณในส่วนของการจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่องบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนในอนาคต

1.2 สมมติฐานที่ใช้ในประมาณการฐานะการคลังรัฐบาลระยะปานกลางและวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ในการวิเคราะห์ฐานะการคลังระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานะการคลังในช่วง 6 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2561 – 2566) โดยมีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา 3 ประการกล่าวคือ 1) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ 2) การประมาณการรายได้รัฐบาล และ 3) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล โดยส่วนต่างระหว่างผลการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานะการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย นอกจากนี้ เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1) กรณีฐาน (Base Case) 2) กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case) และ 3) กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 สมมติฐานด้านเศรษฐกิจมหภาค

สำหรับกรณีฐาน ผลผลิตมวลรวมในประเทศ ปีงบประมาณ 2561 และ 2562 เป็นข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ปีงบประมาณ) ในปีงบประมาณ 2561 อยู่ที่ร้อยละ 6.5 (อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ร้อยละ 4.0 และเงินเฟ้อร้อยละ 1.4) ส่วนอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ปีงบประมาณ) ในปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ร้อยละ 6.7 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ร้อยละ 4.2 และเงินเฟ้อร้อยละ 1.6) และในปีงบประมาณ 2563 - 2566 กำหนดให้เศรษฐกิจขยายตัวตามศักยภาพเศรษฐกิจ (Potential Output)

ในกรณีสถานการณ์ดีขึ้น จะใช้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 เช่นเดียวกับกรณีฐาน แต่ในปีงบประมาณ 2563 - 2566 กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ 0.5

ในกรณีสถานการณ์แย่ลง จะใช้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 เช่นเดียวกับกรณีฐาน แต่ในปีงบประมาณ 2563 - 2566 กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวลดลงจากกรณีฐานร้อยละ 0.5 (ตารางที่ 1.6)

ตารางที่ 1.6 ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว

ปีงบประมาณ	2561	2562	2563	2564	2565	2566
กรณีฐาน (Base Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคา คงที่ ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	4.0	4.2	4.0	4.0	4.0	4.0
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	1.4	1.6	2.5	2.5	2.5	2.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	1.0	0.3	1.0	0.2	0.8	0.8
กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคา คงที่ ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	4.0	4.2	4.5	4.5	4.5	4.5
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	1.4	1.6	2.5	2.5	2.5	2.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	1.0	0.6	0.7	0.3	0.8	0.8
กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic Case)						
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคา คงที่ตามปีงบประมาณ (FY) (ร้อยละ)	4.0	4.2	3.5	3.5	3.5	3.5
2. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	1.4	1.6	2.5	2.5	2.5	2.5
3. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	1.0	0.3	1.1	0.3	0.8	0.9

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2561

หมายเหตุ: ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ ทั้ง 3 กรณี เป็นค่าความยืดหยุ่นของรายได้เมื่อรวมรายได้พิเศษแล้ว

1.2.2 สมมติฐานด้านรายได้รัฐบาล

ในการประมาณการรายได้ทั้ง 3 กรณี ในปีงบประมาณ 2561-2562 เป็นข้อมูลตามเอกสารงบประมาณ และในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2566 จะกำหนดให้รายได้รัฐบาลขยายตัวตามอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาประจำปี ตามปีงบประมาณ (อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่

ตามปีงบประมาณ + อัตราเงินเฟ้อ) และตามค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (ตารางที่ 1.6) ทั้งนี้การประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิช่วงปีงบประมาณ 2562-2565 ได้รวมรายได้จากการประมูลใบอนุญาต TV Digital และ/หรือ ใบอนุญาต 4G โดยในปีงบประมาณ 2562 มีรายได้พิเศษรวมทั้งสิ้น 27,500 บาท ปีงบประมาณ 2563 มีรายได้พิเศษรวมทั้งสิ้น 104,000 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2564 มีรายได้พิเศษรวมทั้งสิ้น 2,200 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2565 มีรายได้พิเศษรวมทั้งสิ้น 2,200 ล้านบาท

1.2.3 สมมติฐานด้านงบประมาณรายจ่าย

ในการประมาณการรายจ่ายทั้ง 3 กรณี ในปีงบประมาณ 2561 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายอยู่ที่ 3,050,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2562 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายอยู่ที่ 3,000,000 ล้านบาท ในขณะที่การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2566 เป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐาน ดังนี้

1) งบบุคลากร กำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้างประจำ เงินเบี้ยหวัด เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินสำรอง เงินสมทบของข้าราชการมีอัตราการขยายตัวตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีตและกำหนดให้ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

2) งบดำเนินงาน กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

3) งบชำระหนี้ กำหนดให้รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่าย และดอกเบี้ยจ่ายของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี (อ้างอิงจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของหนี้คงค้าง)

4) เงินอุดหนุนในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่กำหนดให้เป็นไปตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต สำหรับกองทุนนอกงบประมาณขนาดเล็กกำหนดให้เงินอุดหนุนคงที่เท่ากับปีล่าสุดของข้อมูลจากประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ และในส่วนของการก่อสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และกำหนดให้รายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29.4 ในปีงบประมาณ 2561 เป็นร้อยละ 29.5 ในปีงบประมาณ 2562 ทั้งนี้ การกำหนดรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2562 - 2566 จะพิจารณาจากการจัดสรรรายจ่ายในภาพรวมตามยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและค่าของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่าง ๆ

5) รายจ่ายตามนโยบายรัฐบาลกำหนดให้โครงการด้านสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการต่อเนื่องได้รับจัดสรรงบประมาณตามแนวโน้มอัตราการขยายตัวในอดีต เช่น นโยบายเรียนฟรี 15 ปีของรัฐบาล เป็นต้น และโครงการที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดชัดเจนจะเป็นไปตามประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ เช่น โครงการพักชำระหนี้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นต้น

6) งบรายจ่ายอื่น กำหนดให้งบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐสภากำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

7) งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกำหนดให้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

8) รายจ่ายลงทุนจะประมาณการโดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายลงทุนในแต่ละประเภทของรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่

8.1) ร้อยละ 60 ของรายจ่ายตามภาระผูกพันตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้เท่ากับร้อยละ 4.4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 เป็นต้นไป

- 8.2) ร้อยละ 80 ของรายจ่ายเงินสำรองเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
- 8.3) ร้อยละ 30 ของรายจ่ายเงินอุดหนุนท้องถิ่น
- 8.4) ร้อยละ 80 ของช่องว่างทางการคลัง (Fiscal space) ซึ่งกำหนดไว้ในช่วงปีงบประมาณ 2562 – 2566 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1 ของ GDP เพื่อรองรับนโยบายรัฐบาลใหม่สำหรับรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 8.5) ร้อยละ 25 ของรายจ่ายภารกิจตามกฎหมายของส่วนราชการ
- 9) กำหนดให้รัฐบาลตั้งงบประมาณชำระภาระค้างจ่ายให้แก่กองทุนประกันสังคมจำนวน 60,000 ล้านบาท (ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2560) โดยตั้งงบประมาณให้เท่ากันในแต่ละปีเป็นเวลา 15 ปี จนกว่าภาระค้างจ่ายจะหมด

1.3 ประเมินการฐานะการคลังของรัฐบาล

1.3.1 กรณีฐาน (Base Case)

ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2566 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ 4.3 สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 14.4 ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 3.2 สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 16.8 ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อ GDP ต่อปี ดุลงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อ GDP ต่อปี และดุลการคลังเบื้องต้น¹ (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ต่อปี โดยทั้งดุลงบประมาณ ดุลงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้นจะขาดดุลอย่างต่อเนื่องถึงปี 2566 (ตารางที่ 1.7)

ตารางที่ 1.7 ประเมินการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีฐาน

	2561	2562	2563	2564	2565	2566	เฉลี่ย 2561 -2566
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	2,500	2,550	2,715	2,758	2,894	3,050	2,744
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	5.5	2.0	6.5	1.6	4.9	5.4	4.3
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	15.4	14.8	14.8	14.1	13.9	13.7	14.4
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	3,050	3,000	3,069	3,193	3,353	3,519	3,197
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	4.3	(1.6)	2.3	4.0	5.0	5.0	3.2
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	18.8	17.4	16.7	16.3	16.1	15.8	16.8
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	(550)	(450)	(354)	(436)	(459)	(469)	(453)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(3.4)	(2.6)	(1.9)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(2.4)
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ย	(377)	(255)	(153)	(223)	(234)	(231)	(245)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(2.3)	(1.5)	(0.8)	(1.1)	(1.1)	(1.0)	(1.3)
ดุลการคลังเบื้องต้น	(290)	(165)	(61)	(127)	(134)	(125)	(150)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(1.8)	(1.0)	(0.3)	-0.6	(0.6)	(0.6)	(0.8)
GDP (FY) (พันล้านบาท)	16,193	17,274	18,405	19,601	20,876	22,233	19,097

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2561

¹ ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) เป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและทิศทางของนโยบายการคลังของรัฐบาลโดยไม่รวมรายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายจ่ายของการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศ หรือไม่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ

1.3.2 กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic Case)

ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2566 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ 4.6 (กรณีฐานร้อยละ 4.3) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 14.4 (กรณีฐานร้อยละ 14.4) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 3.3 (กรณีฐานร้อยละ 3.2) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 16.8 (กรณีฐานร้อยละ 16.8) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อ GDP ต่อปี) ดุลงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อ GDP ต่อปี) และดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ต่อปี) โดยทั้งดุลงบประมาณ ดุลงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้นจะขาดดุลอย่างต่อเนื่องถึงปี 2566 (ตารางที่ 1.8)

ตารางที่ 1.8 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น

	2561	2562	2563	2564	2565	2566	เฉลี่ย 2561 - 2566
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	2,500	2,550	2,722	2,775	2,923	3,093	2,760
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	5.5	2.0	6.7	2.0	5.3	5.8	4.6
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	15.4	14.8	14.7	14.0	13.8	13.7	14.4
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	3,050	3,000	3,074	3,203	3,369	3,543	3,207
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	4.3	(1.6)	2.5	4.2	5.2	5.2	3.3
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	18.8	17.4	16.6	16.2	15.9	15.6	16.8
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	(550)	(450)	(352)	(428)	(446)	(450)	(446)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(3.4)	(2.6)	(1.9)	(2.2)	(2.1)	(2.0)	(2.4)
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ย	(377)	(255)	(152)	(215)	(222)	(213)	(239)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(2.3)	(1.5)	(0.8)	(1.1)	(1.0)	(0.9)	(1.3)
ดุลการคลังเบื้องต้น	(290)	(165)	(60)	(119)	(122)	(107)	(144)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(1.8)	(1.0)	(0.3)	(0.6)	(0.6)	(0.5)	(0.8)
GDP (FY) (พันล้านบาท)	16,193	17,274	18,483	19,777	21,161	22,643	19,255

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2561

1.3.3 กรณีสถานการณ์แย่ลง

ในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2566 อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ 4.3 (กรณีฐานร้อยละ 4.3) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 14.5 (กรณีฐานร้อยละ 14.4) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 3.1 (กรณีฐานร้อยละ 3.2) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 17.0 (กรณีฐานร้อยละ 16.8) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 2.4 ต่อ GDP ต่อปี) ดุลงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 1.3 ต่อ GDP ต่อปี) และดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ต่อปี) โดยทั้งดุลงบประมาณ ดุลงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย และดุลการคลังเบื้องต้นจะขาดดุลอย่างต่อเนื่องถึงปี 2566 (ตารางที่ 1.9)

ตารางที่ 1.9 ประมาณการดุลเงินงบประมาณระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ง

	2561	2562	2563	2564	2565	2566	เฉลี่ย 2561 - 2566
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	2,500	2,550	2,715	2,757	2,893	3,049	2,744
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	5.5	2.0	6.5	1.5	4.9	5.4	4.3
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	15.4	14.8	14.8	14.2	14.1	14.0	14.5
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	3,050	3,000	3,068	3,189	3,345	3,507	3,193
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	4.3	(1.6)	2.3	3.9	4.9	4.8	3.1
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	18.8	17.4	16.8	16.4	16.3	16.1	17.0
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	(550)	(450)	(353)	(432)	(452)	(458)	(449)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(3.4)	(2.6)	(1.9)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(2.4)
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ย	(377)	(255)	(153)	(219)	(227)	(220)	(242)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(2.3)	(1.5)	(0.8)	(1.1)	(1.1)	(1.0)	(1.3)
ดุลการคลังเบื้องต้น	(290)	(165)	(61)	(124)	(127)	(114)	(147)
สัดส่วนต่อ GDP (FY) (ร้อยละ)	(1.8)	(1.0)	(0.3)	(0.6)	(0.6)	(0.5)	(0.8)
GDP (FY) (พันล้านบาท)	16,193	17,274	18,310	19,409	20,573	21,808	18,928

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2561

1.4 หนี้สาธารณะ

1.4.1 หนี้สาธารณะคงค้าง

ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ 6,369,331 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.3 ของ GDP ทั้งนี้ เป็นหนี้ของรัฐบาล 4,959,164 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 970,216 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน 426,321 ล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐอีก 13,630 ล้านบาท โดยหนี้ของรัฐบาลมีสัดส่วนที่สูงที่สุดเท่ากับร้อยละ 77.9 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.2 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด (ตารางที่ 1.10)

ตารางที่ 1.10 หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: ล้านบาท

	30 ก.ย. 58	30 ก.ย. 59	30 ก.ย. 60	สัดส่วนต่อ หนี้สาธารณะ คงค้าง (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับ 30 ก.ย. 59 (ร้อยละ)
1. หนี้รัฐบาล	4,157,395	4,471,220	4,959,164	77.9	10.9
- หนี้ในประเทศ	4,072,718	4,372,484	4,862,997	76.4	11.2
- หนี้ต่างประเทศ	84,677	98,736	96,167	1.5	(2.6)
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	1,065,199	994,794	970,216	15.2	(2.5)
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	425,120	423,594	418,140	6.6	(1.3)
- หนี้ในประเทศ	324,568	327,782	334,757	5.3	2.1
- หนี้ต่างประเทศ	100,552	95,812	83,383	1.3	(13.0)
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	640,079	571,200	552,076	8.7	(3.3)
- หนี้ในประเทศ	467,379	420,076	430,473	6.8	2.5
- หนี้ต่างประเทศ	172,700	151,124	121,603	1.9	(19.5)
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	542,296	500,054	426,321	6.7	(14.7)
- หนี้ในประเทศ	539,942	499,288	425,933	6.7	(14.7)
- หนี้ต่างประเทศ	2,354	766	388	0.0	(48.7)
4. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	-	-	-	-	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	-	-	-	-	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-	-	-	-	n.a.
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	18,433	22,318	13,629	0.2	(38.9)
รวมหนี้ในประเทศ	5,243,040	5,641,948	6,067,790	95.0	7.5
- ร้อยละต่อ GDP	40.4	40.3	40.3		
รวมหนี้ต่างประเทศ	360,283	346,438	301,541	5.0	(13.0)
- ร้อยละต่อ GDP	2.7	2.5	2.0		
รวมหนี้สาธารณะคงค้าง	5,783,323	5,988,386	6,369,331	100.0	6.4
- ร้อยละต่อ GDP	43.1	42.8	42.3		
GDP (FY)	13,416	14,002	15,060		

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหนี้สาธารณะมีโอกาสนำไปสู่วิกฤติทางการคลังค่อนข้างต่ำ แม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามความต้องการใช้เงินเพื่อการลงทุนตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 50 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP) ซึ่งบ่งบอกว่าระดับหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.0 ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังของหนี้ต่างประเทศที่อาจเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลก จึงมีขนาดของผลกระทบอยู่ในวงจำกัด นอกจากนี้ อัตราส่วนหนี้สาธารณะระยะสั้นต่อหนี้สาธารณะรวม (แบ่งตามอายุคงเหลือ) ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 อยู่ที่ร้อยละ 11.9 ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้วที่ร้อยละ 13.5 ซึ่งยังเป็นอัตราที่ต่ำและยังบริหารจัดการได้

1.4.2 สมมติฐานที่ใช้ในการประมาณการหนี้สาธารณะ

การประมาณการหนี้สาธารณะในช่วงปีงบประมาณ 2561 – 2566 จะอยู่ภายใต้ข้อสมมติฐานประมาณการฐานการคลังตามข้อ 1.2.1 และข้อสมมติฐานด้านการก่อหนี้ที่สำคัญของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ดังนี้

- 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อชำระหนี้ของรัฐบาลและหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระในปีงบประมาณ 2561 เท่ากับ 260,819 ล้านบาท แบ่งเป็นงบชำระต้นเงินกู้ 86,942 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ย 173,877 ล้านบาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 เป็นต้นไป ประมาณการงบชำระเงินต้นเท่ากับร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบชำระดอกเบี้ยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 (ข้อมูล ณ 3 มกราคม 2561)
- 2) การชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) ประมาณการจากบัญชีสะสมเพื่อการชำระต้นเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนฯ และรายได้นำส่งจากยอดเงินฝาก โดยคำนวณจากสมมติฐานการเติบโตของยอดเงินฝากร้อยละ 4 ต่อปี และอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี
- 3) หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ คิดจากหนี้สาธารณะคงค้าง ณ ต้นปีงบประมาณ บวกแผนการกู้เงินสุทธิในปีงบประมาณ
- 4) ประมาณการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2561 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2561 (โดยเป็นโครงการลงทุนที่จะเข้าแผนการประชุมคณะกรรมการนโยบายและการกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ 1/2561) และปีงบประมาณ 2562 – 2566 เป็นไปตามแผนความต้องการใช้เงินกู้ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2562 - 2566) โดยมีสมมติฐานการเบิกจ่ายเงินกู้เท่ากับร้อยละ 80 ของแผน
- 5) ประมาณการกู้เงินเพื่อดำเนินงานและเสริมสภาพคล่องของรัฐวิสาหกิจ ในปีงบประมาณ 2561 เป็นไปตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2561 (ไม่รวมเงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line) สำหรับปีงบประมาณ 2562 – 2566 เป็นไปตามแผนความต้องการใช้เงินกู้ระยะ 5 ปี โดยมีสมมติฐานการเบิกจ่ายเงินกู้เท่ากับร้อยละ 80 ของแผน (ข้อมูล ณ 3 มกราคม 2561)
- 6) ประมาณการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อเพื่อใช้ในโครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่งมีสมมติฐานการเบิกจ่ายเงินกู้เท่ากับร้อยละ 80 ของแผน และประมาณการเบิกจ่ายของโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายสีแดง (บางซื่อ – รังสิต) โดยประมาณการกู้เงินในปีงบประมาณ 2561 เท่ากับ 62,942 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2562 เท่ากับ 205,301 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2563 เท่ากับ 336,623 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2564 เท่ากับ 276,564 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2565 เท่ากับ 195,862 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2566 เท่ากับ 145,053 ล้านบาท (ข้อมูล ณ มกราคม 2561)

1.4.3 ผลการประมาณการหนี้สาธารณะ

1) กรณีฐาน

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 จะมีจำนวน 6,928,730 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 42.8 ของ GDP และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถึงปีงบประมาณ 2565 โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นสูงสุดเท่ากับร้อยละ 46.6 ของ GDP ในปีงบประมาณ ดังกล่าว (ตารางที่ 1.11)

ตารางที่ 1.11 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีฐาน

ปีงบประมาณ	2561	2562	2563	2564	2565	2566
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	6,928,730	7,629,080	8,344,318	9,064,591	9,719,771	10,248,315
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	42.8	44.2	45.3	46.2	46.6	46.1
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	16,192,900	17,273,900	18,405,100	19,601,400	20,875,500	22,232,500

2) กรณีสถานการณ์ดีขึ้น

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นสูงสุดในปีงบประมาณ 2565 หรือ คิดเป็นร้อยละ 46.5 ของ GDP และหลังจากนั้นจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลง (ตารางที่ 1.12)

ตารางที่ 1.12 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์ดีขึ้น

ปีงบประมาณ	2561	2562	2563	2564	2565	2566
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	6,928,730	7,629,080	8,342,868	9,055,241	9,697,241	10,206,065
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	42.8	44.2	45.3	46.2	46.5	45.9
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	16,192,900	17,273,900	18,483,100	19,776,900	21,161,300	22,642,600

3) กรณีสถานการณ์แย่ง

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะจะมีสัดส่วนสูงสุดที่ร้อยละ 46.5 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2565 และหลังจากนั้นจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลง (ตารางที่ 1.13)

ตารางที่ 1.13 ประมาณการหนี้สาธารณะระยะปานกลาง กรณีสถานการณ์แย่ง

ปีงบประมาณ	2561	2562	2563	2564	2565	2566
หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	6,928,730	7,629,080	8,343,848	9,060,841	9,709,161	10,227,065
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	42.8	44.2	45.3	46.2	46.5	46.0
GDP ปีงบประมาณ (ล้านบาท)	16,192,900	17,273,900	18,310,300	19,408,900	20,573,400	21,807,800

1.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาฐานะการคลังที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงอาจมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายของดุลการคลังตามระบบกระแสเงินสดจะรวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของปีก่อน ดังนั้น หากมีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบันในอัตราที่สูง อาจทำให้รายจ่ายรวมของฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดสูงกว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้ง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงทางด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่า นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีของรัฐบาลอาจเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการใช้นโยบายหรือมาตรการภาษีในระยะยาวอาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนอกเหนือจากกระทรวงการคลัง เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ปีโอไอ) มีอำนาจออกกฎหมายให้ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง เป็นต้น

สำหรับความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย พบว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดการณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ ระดับเงินคงคลัง รวมไปถึงความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น มาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาพยาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวจากโครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขนาดและความครอบคลุมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศน้อยลง

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

ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างกว้างขวาง รัฐบาลมีภาระในการชดเชยภาระทางการคลังจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เพื่อรองรับการทำธุรกรรมตามพันธกิจในอนาคต หรือเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีปัญหาทางการเงินอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะปานกลางค่อนข้างต่ำ เนื่องจากหนี้สาธารณะคงค้างยังอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน

1.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

1) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย นอกจากนี้ หากการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลอาจจะคลาดเคลื่อนไปจากผลการดำเนินงานจริง ก็ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามแนวทางนี้มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพและวินัยทางการคลัง

2) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี

3) เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ

4) กำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณสมดุล และการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของวงเงินงบประมาณ)

5) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภาระทางการคลังจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น

6) พิจารณานำเครื่องมือทางการเงินประเภทใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะเพื่อระดมทุน เช่น พันธบัตรจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitized Bonds) หรือ Covered Bonds เป็นต้น

7) จัดทำและเผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อติดตามและประเมินภาระทางการคลังทั้งที่เป็นภาระโดยตรง และภาระผูกพัน (Contingent Liabilities) จากการค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจและ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินการนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้เผยแพร่ รายงานความเสี่ยงทางการคลังในเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังตั้งแต่ปี 2555 ถึงปัจจุบัน

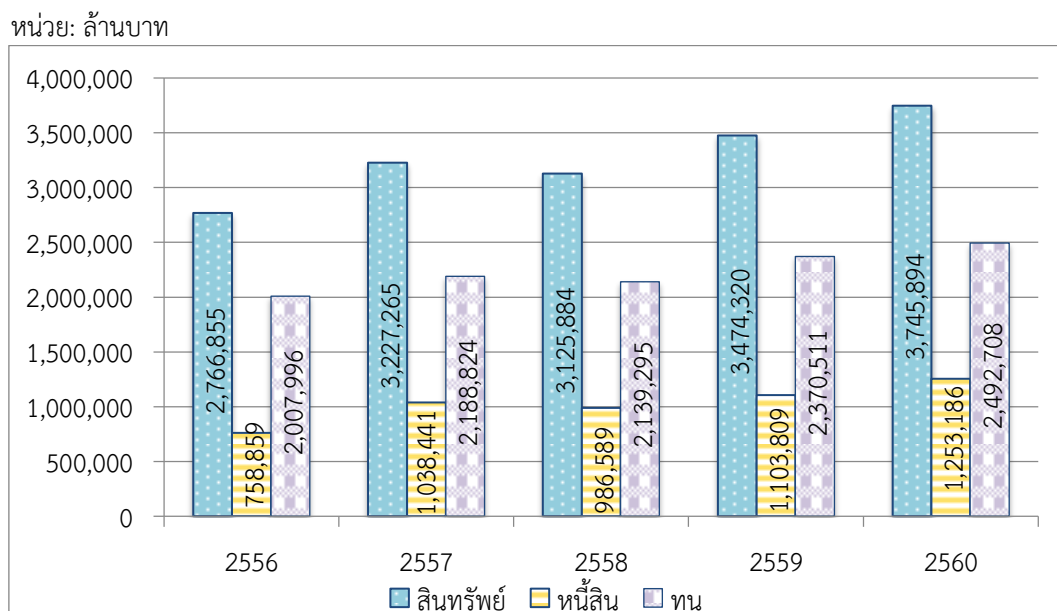
บทที่ 2 กองทุนนอกงบประมาณ

2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ (กองทุน) เป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนที่แตกต่างกัน ซึ่งกองทุนส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 115 กองทุน² โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ 5 ประเภท ได้แก่ (1) กองทุนเพื่อการกักขังจำนวน 15 กองทุน (2) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิตจำนวน 13 กองทุน (3) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมจำนวน 20 กองทุน (4) กองทุนเพื่อการบริการจำนวน 6 กองทุน และ (5) กองทุนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมจำนวน 61 กองทุน

จากการศึกษาข้อมูลงบการเงินของกองทุนในภาพรวม พบว่า ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม 2,492,708 ล้านบาท โดยสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมมีมูลค่า 3,745,894 ล้านบาท และ 1,253,186 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาด้านโครงสร้างเงินทุนแล้วจะเห็นว่า มีสัดส่วนของทุนมากกว่าหนี้สิน โดยมีสัดส่วนหนี้สินในอัตราเพียงร้อยละ 33.5 ของสินทรัพย์รวม แสดงให้เห็นว่า ในภาพรวมมีความเสี่ยงด้านหนี้สินอยู่ในระดับไม่สูงมาก (แผนภาพที่ 2.1)

แผนภาพที่ 2.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวม
ปีงบประมาณ 2556 – 2560



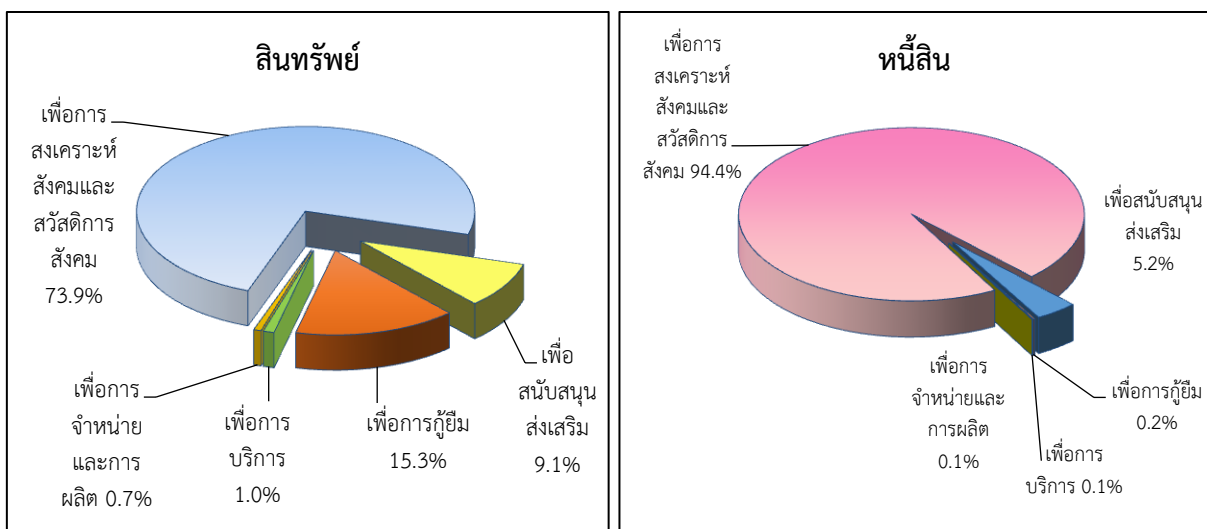
ที่มา: รายงานฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 โดยกรมบัญชีกลาง
ข้อมูล ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2560

² รายงานฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 โดยกรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2560

จากการพิจารณาโครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนทั้ง 5 ประเภท พบว่า ในภาพรวม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 กองทุนนอกงบประมาณมีสินทรัพย์และหนี้สินรวมทั้งสิ้น 3,745,894 ล้านบาท และ 1,253,186 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของกองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งมีสินทรัพย์และหนี้สินทั้งสิ้น 2,766,914 ล้านบาท (ร้อยละ 73.9 ของสินทรัพย์รวม) และ 1,183,781 ล้านบาท (ร้อยละ 94.5 ของหนี้สินรวม) ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แหล่งที่มาของความเสี่ยงทางการคลังมีแนวโน้มที่จะเกิดจากกองทุนประเภทสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นหลัก

สำหรับกองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมที่มีสินทรัพย์และหนี้สินมูลค่าสูงสุด ได้แก่ กองทุนประกันสังคม มีสินทรัพย์จำนวน 1,809,225 ล้านบาท และมีหนี้สินจำนวน 1,161,241 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 65.3 และร้อยละ 98.0 ของสินทรัพย์และหนี้สินของทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างสินทรัพย์ และหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ปีงบประมาณ 2560



ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน โดยกรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

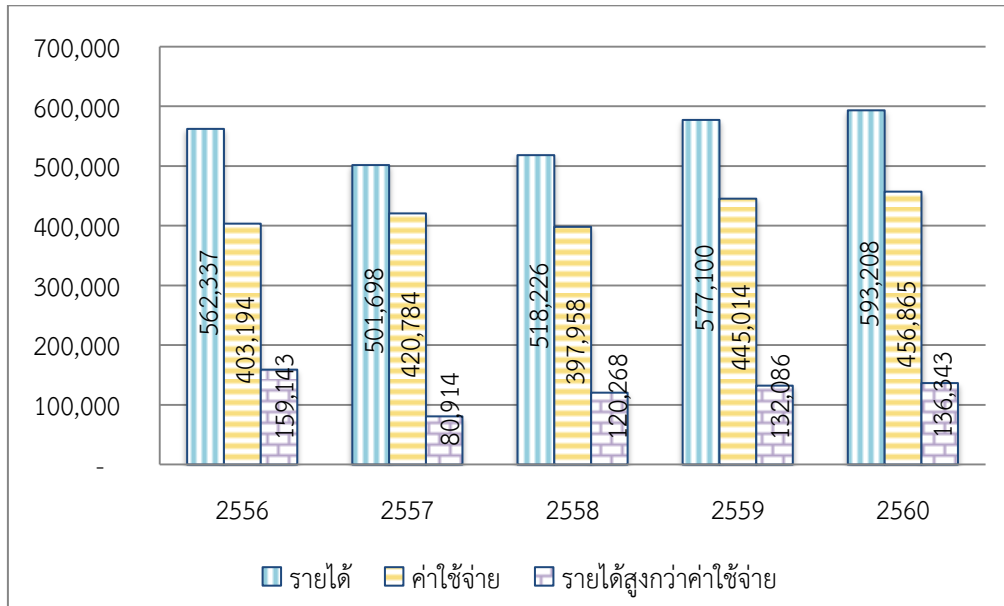
การพิจารณาถึงความเสี่ยงจากหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณในปีงบประมาณ 2560 พบว่า กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการดำเนินงาน โดยหนี้สินหลักของกองทุนประกันสังคม เกิดจากหนี้สินไม่หมุนเวียนรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ³ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการผิมนัดชำระหนี้ในระยะสั้นของกองทุนนอกงบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ

³ งบการเงินกองทุนประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม งบแสดงฐานะการเงิน (มาตรา 33 39 และมาตรา 40) ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

สำหรับการพิจารณารายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนในภาพรวม พบว่า ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนมีรายได้รวมเท่ากับ 593,208 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 456,865 ล้านบาท ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 136,343 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.3) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2559 พบว่า รายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.8 ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.7 และรายได้สุทธิเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.2

**แผนภาพที่ 2.3 รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2556 – 2560**

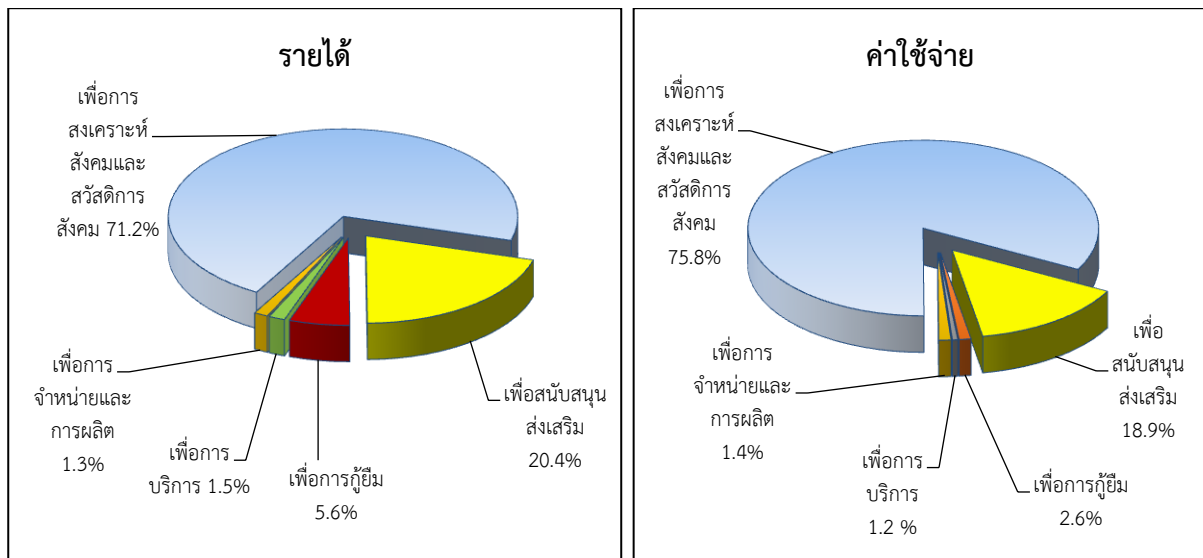
หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: รายงานฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 โดยกรมบัญชีกลาง
ข้อมูล ณ วันที่ 12 ธันวาคม 2560

ทั้งนี้ ในการพิจารณาโครงสร้างรายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสุทธิของกองทุนในภาพรวมตามประเภทกองทุนทั้ง 5 ประเภท พบว่า ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมเป็นกองทุนที่มีรายได้และค่าใช้จ่ายสูงที่สุด โดยมีรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 422,105 ล้านบาท (ร้อยละ 71.2 ของรายได้รวม) และ 346,477 ล้านบาท (ร้อยละ 75.8 ของค่าใช้จ่ายรวม) โดยพบว่า กองทุนประกันสังคมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นสองกองทุนที่มีรายได้สูงสุดเท่ากับ 246,710 ล้านบาท และ 132,502 ล้านบาท ตามลำดับ เช่นเดียวกับด้านค่าใช้จ่ายพบว่า กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดเท่ากับ 205,744 ล้านบาท ในขณะที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีค่าใช้จ่ายอยู่ 134,736 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อใดก็ตามที่กองทุนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมไม่สามารถบริหารรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณ หรือจากการหารายได้อื่นและค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมได้ ย่อมส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ในอนาคต (แผนภาพที่ 2.4)

แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างรายได้ และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ของสิ้นปีงบประมาณ 2560



ที่มา: รายงานข้อมูลทางการเงินของทุนหมุนเวียน โดยกรมบัญชีกลาง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ

สำหรับในปีงบประมาณ 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ ดังนี้

2.2.1 มติของคณะรัฐมนตรี 8 พฤศจิกายน 2559 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการสนับสนุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งกองทุนเพื่อการสนับสนุนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย เพื่อคุ้มครองการจ่ายผลตอบแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย

2.2.2 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2560 เห็นชอบผลการพิจารณาการขอจัดตั้งกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ ตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อสนับสนุนให้ความช่วยเหลือเงินทุน และเพิ่มช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้กับผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในการต่อยอดพัฒนาธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

2.2.3 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 เห็นชอบให้ยุบเลิกกองทุนตั้งตัวได้ โดยให้องค์การกิจของกองทุนตั้งตัวได้ไปยังกองทุนพัฒนาผู้ประกอบการเทคโนโลยีและนวัตกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้ ให้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์การให้การสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการที่จะขอรับการช่วยเหลือด้านเงินทุนให้ชัดเจน โดยต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกองทุนเพื่อร่วมลงทุนกับวิสาหกิจเริ่มต้น (Start Up) ของกระทรวงการคลัง และกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐของกระทรวงอุตสาหกรรม

2.2.4 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2560 เห็นชอบให้จัดตั้งกองทุนประชารัฐ เพื่อเศรษฐกิจฐานรากตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามความเห็นของ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเสนอ

2.2.5 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้กองทุนผู้สูงอายุมีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตในอัตรา ร้อยละ 2 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และจัดสรรให้เป็นรายได้ของ กองทุนปีงบประมาณละไม่เกิน 4,000 ล้านบาท

2.2.6 มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2560 เห็นชอบในหลักการการจัดตั้งกองทุน ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) และเห็นชอบ การยุบเลิกกองทุนสำหรับพนักงานที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลัง (สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารกองทุนหมุนเวียน ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานกรรมการนโยบายการบริหาร ทุนหมุนเวียนเสนอ

2.3 การวิเคราะห์สถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณ: กรณีศึกษากองทุนหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ

ข้อมูลสถานะทางการเงินของกองทุนนอกงบประมาณในภาพรวมไม่สามารถสะท้อนถึง ความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณได้อย่างชัดเจน เนื่องจาก ผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะแข็งแกร่งสามารถชดเชยกับผลประกอบการของกองทุนที่มีสถานะ อ่อนแอได้ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงทางการเงิน จึงควรพิจารณาจากผลการดำเนินงานของกองทุน เป็นรายแห่ง โดยเฉพาะกองทุนที่มีความเสี่ยงและอาจจะประสบปัญหาทางการเงินได้ในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุน การออมแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 4 กองทุนเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชาชน หากกองทุนเหล่านี้ประสบปัญหา สภาพคล่องทางการเงินจะก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการเงินให้แก่วัฒนธนาที่จต้องจัดสรรงบประมาณ และให้ความช่วยเหลือในที่สุด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินของทั้ง 4 กองทุนจะพิจารณาจากสินทรัพย์รวม หนี้สินรวม รายได้ ค่าใช้จ่าย และรายได้สูง (ต่ำ) กว่าค่าใช้จ่ายสุทธิ

2.3.1 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (กองทุนฯ)

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 พบว่า ภาพรวมของการดำเนินงานของกองทุนฯ ยังอยู่ในทิศทางเดียวกัน โดยมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม และมีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม ปีงบประมาณ 2560 พบว่า กองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้จำนวน 2,234 ล้านบาท โดยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

อย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีจำนวน 7,085 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2559 ร้อยละ 95.0 เนื่องจากการใช้บริการจ่ายตรงของ อปท. มีจำนวนสูงขึ้น ในขณะที่รายได้ส่วนใหญ่ของกองทุนฯ มาจากรายได้จากงบประมาณรายการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 กองทุนฯ ได้ของบประมาณเพิ่มเติมเนื่องจากรายได้จากเงินอุดหนุนไม่เพียงพอสำหรับจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนมิถุนายน 2560 กองทุนฯ ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 3,979 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาฐานะการเงินของกองทุนฯ ปีงบประมาณ 2560 พบว่า มีสินทรัพย์รวมจำนวน 13,904 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 27.8 โดยรายการที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ รายการเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด และลูกหนี้ระยะสั้น สำหรับหนี้สินรวมมีจำนวนทั้งสิ้น 12,686 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 112.0 โดยรายการที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ รายการเจ้าหนี้ระยะสั้น ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 4,560 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 61.2 โดยเป็นเจ้าหนี้ระยะสั้นที่เกิดจากค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลของ อปท. จำนวน 2,500 ล้านบาท ทั้งนี้ ส่งผลให้สินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวมจำนวน 1,218 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 75.1 (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ				
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	7,830	9,103	10,876	13,904
หนี้สินรวม	6,098	7,253	5,985	12,686
รายได้	115,666	120,304	126,969	132,502
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	115,177	120,025	123,009	127,445
ค่าใช้จ่าย	115,176	120,221	126,404	134,736
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	490	83	565	(2,234)

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2560 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 127,445 ล้านบาท

ที่มา: รายงานการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกองทุนฯ พบว่า รายได้ส่วนใหญ่มาจากการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาลซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนค่าใช้จ่ายรายหัวประชากรที่เพิ่มขึ้น และจำนวนผู้สูงอายุซึ่งมีแนวโน้มต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้น สำหรับปีงบประมาณ 2560 กองทุนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 123,466 ล้านบาท และงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจำนวน 3,979 ล้านบาท รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 127,445 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 จำนวน 4,436 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างประชากรของประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ซึ่งจะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณสุขสูงขึ้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับการเพิ่ม อัตราเงินเฟ้อต่อหัวประชากรของกองทุนฯ จาก 1,142 บาท ในปี 2545 เป็น 3,110 บาทในปี 2560⁴ คิดเป็น สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 172 เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการรับบริการสาธารณสุขได้ครอบคลุม และมากขึ้น ดังนั้น หากกองทุนฯ ยังไม่สามารถบริหารจัดการรายได้และค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมในระยะยาว รัฐบาลยังคงต้องรับภาระโดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง

2.3.2 กองทุนประกันสังคม

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 ภาพรวมของการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคม ยังอยู่ในทิศทางเดียวกัน โดยมีสินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม ซึ่งสินทรัพย์ส่วนใหญ่ ได้แก่ เงินลงทุนระยะยาว สุทธิ ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่ ได้แก่ หนี้สินไม่หมุนเวียนรายการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณี ชราภาพ ในขณะที่ผลการดำเนินงานในช่วงปีดังกล่าวพบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย โดยรายได้ส่วนใหญ่ ได้แก่ รายการเงินสมทบทั้งจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าประโยชน์ทดแทน ในกรณีต่าง ๆ เช่น ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย เป็นต้น สำหรับปีงบประมาณ 2560 พบว่า กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมจำนวน 1,809,225 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 11.9 และหนี้สินรวมจำนวน 1,161,241 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 13.0 ส่งผลให้สินทรัพย์รวมสูงกว่าหนี้สินรวม จำนวน 647,984 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีก่อนร้อยละ 9.8 เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคม ในปีงบประมาณ 2560 พบว่า รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 40,966 ล้านบาท ซึ่งยังเป็นแนวโน้มเดียวกับ ปีที่ผ่านมา (ตารางที่ 2.2)

ตารางที่ 2.2 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนประกันสังคม
ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนประกันสังคม				
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	1,470,708	1,436,934	1,617,517	1,809,225
หนี้สินรวม	983,587	905,369	1,027,326	1,161,241
รายได้	200,617	230,481	237,240	246,529
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	24,899	27,992	27,200	41,464
ค่าใช้จ่าย	174,015	183,145	193,632	205,563
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	26,602	43,336	43,608	40,966

หมายเหตุ: ปีงบประมาณ 2560 สำนักงานประกันสังคมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 41,464 ล้านบาท

ที่มา: ข้อมูลกองทุนประกันสังคม จากสำนักงานประกันสังคม

⁴ คู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2560 โดยกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี ในอนาคตกองทุนจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากการที่โครงสร้างประชากรของประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในไม่ช้า รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ค่าบริการทางการแพทย์สถานพยาบาล และค่าประโยชน์ทดแทนกรณีต่าง ๆ ในขณะที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบจากนายจ้าง ผู้ประกันตน และรัฐบาล ดังนั้น รายได้ของกองทุนจะทยอยปรับลดลงไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรและจำนวนแรงงาน ซึ่งจะมีผลต่อการส่งเงินสมทบให้แก่กองทุนลดลง ดังนั้น ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนส่วนที่ลดลง สะท้อนถึงภาระทางการคลังจึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 รัฐบาลค้างจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคมจำนวนทั้งสิ้น 94,755 ล้านบาท⁵

2.3.3 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

เนื่องจากเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560 ราชกิจจานุเบกษาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประกาศหรือภายในวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวเป็นการรวบรวมการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) เพื่อให้การบริหารงานของกองทุนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในแง่ของการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า รวมถึงการบริหารจัดการหนี้ให้มีความเหมาะสม ซึ่งทั้ง 2 กองทุน เมื่อรวบรวมกันแล้วให้เป็นกองทุนใหม่ โดยยังคงใช้ชื่อว่า “กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” เช่นเดิม

สำหรับปีงบประมาณ 2560 กยศ. (เดิม) และ กรอ. ได้จัดทำ**งบการเงินรวม**ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม – 30 กันยายน 2560 ซึ่งได้มีการรวบรวมทั้งด้านสินทรัพย์ หนี้สิน และกำไร (ขาดทุน) สะสมจากการดำเนินการที่ผ่านมา ทั้งนี้ เมื่อพิจารณางบแสดงฐานะทางการเงินเมื่อได้รวบรวมทั้งสองกองทุนแล้ว พบว่ามีสินทรัพย์รวมจำนวนทั้งสิ้น 331,497 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวนทั้งสิ้น 2,216 ล้านบาท และส่วนของกองทุนจำนวนทั้งสิ้น 329,281 ล้านบาท สำหรับผลการดำเนินงานหลังจากรวมกองทุนพบว่า มีรายได้จำนวนทั้งสิ้น 1,296 ล้านบาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายติดลบจำนวนทั้งสิ้น 9,462 บาท ซึ่งการที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ ติดลบเกิดจากการปรับปรุงรายการค่าใช้จ่ายในการระงับหนี้และหนี้สงสัยจะสูญ ซึ่งการตั้งค่าใช้จ่ายรายการหนี้สงสัยจะสูญเป็นไปตามนโยบายของกองทุนฯ ที่จะถือเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อครบกำหนดชำระหนี้ ทำให้ค่าใช้จ่ายรายการนี้มีจำนวนสูงตามสัดส่วนระยะเวลาการชำระหนี้ของลูกค้าหนี้

เมื่อพิจารณาสินทรัพย์ภายหลังการจัดทำงบการเงินรวมแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่เป็นรายการลูกหนี้เงินให้กู้ยืมและดอกเบี้ยค้างรับซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 283,595 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 85.5 ของสินทรัพย์ทั้งหมด โดยส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินให้กู้ยืมที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญของกองทุนพบว่า มีจำนวน 170,268 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.5 ของลูกหนี้เงินให้กู้ยืมและดอกเบี้ยค้าง

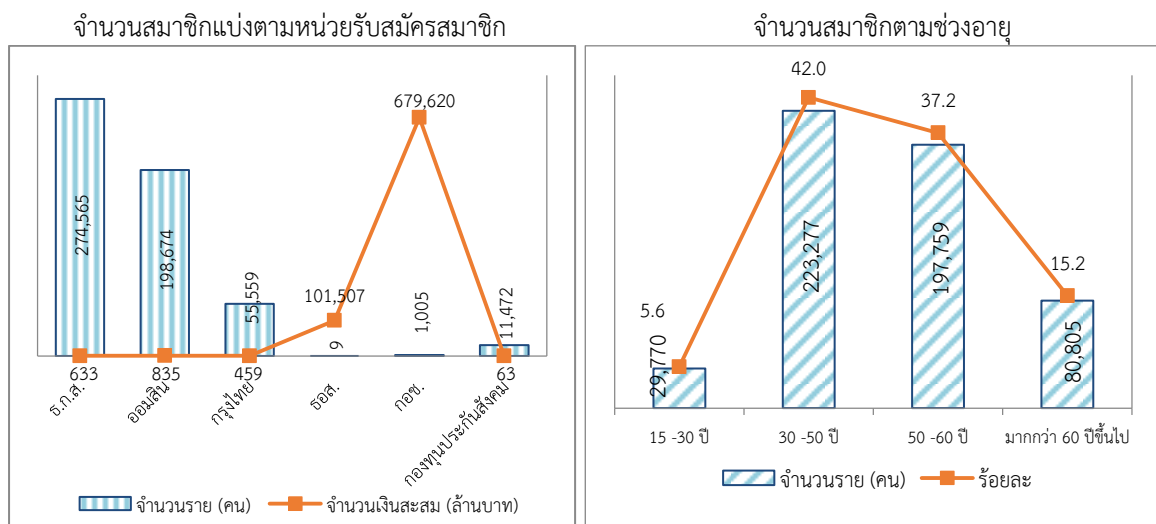
⁵ ข้อมูลจากกองทุนประกันสังคม ณ วันที่ 17 มกราคม 2560

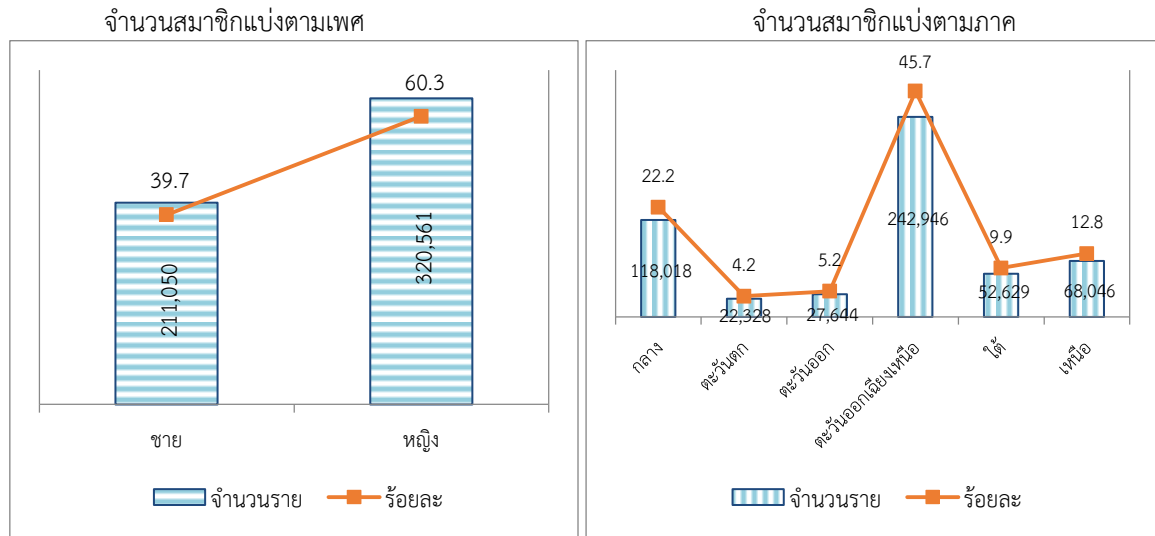
อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการควรวรรณ กยศ. และ กรอ. ให้เหลือเพียงกองทุนเดียวเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลยังคงมีภาระในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ใหม่) ดังนั้น ยังคงจำเป็นต้องติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนหลังจากการควรวรรณต่อไป เนื่องจากหากกองทุนไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลที่อาจจะต้องเพิ่มขึ้นด้วย

2.3.4 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 กอช. มีจำนวนสมาชิก 528,007 ราย เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ที่มีจำนวนสมาชิก 508,742 ราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.8 โดยแบ่งเป็นเพศชายจำนวน 209,619 คน คิดเป็นร้อยละ 39.7 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเพศหญิงจำนวน 318,388 คน คิดเป็นร้อยละ 60.3 เมื่อแยกตามช่วงอายุพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุมากกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 42.0 รองลงมาได้แก่ ช่วงอายุมากกว่า 50 ปี แต่ไม่เกิน 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 37.2 สำหรับช่วงอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 15.2 สำหรับช่วงอายุมากกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี คิดเป็นร้อยละ 5.6 ทั้งนี้ สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 55.5 โดยเป็นสมาชิกที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือคิดเป็นร้อยละ 45.7 รองลงมาได้แก่ ภาคกลางคิดเป็นร้อยละ 22.2 และภาคเหนือคิดเป็นร้อยละ 12.8 ทั้งนี้ สมาชิกได้จ่ายเงินสะสมมาแล้วทั้งสิ้น 1,926 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จ่ายเงินสะสมผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน โดยรัฐบาลได้จ่ายเงินสมทบไปแล้ว 665 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2.5)

แผนภาพที่ 2.5 รายละเอียดสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ ณ วันที่ 30 กันยายน 2560





ที่มา: ข้อมูลกองทุนการออมแห่งชาติ ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

กอช. ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 225 และ 500 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555 และ 2556 ตามลำดับ โดยปีงบประมาณ 2557 และ 2558 ไม่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เนื่องจากยังไม่มีกำรดำเนินการ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว รายได้ของ กอช. ได้แก่ รายได้จากเงินบริจาคและรายได้ดอกเบียรับ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับในปีงบประมาณ 2559 - 2560 กอช. ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 633 และ 646 ล้านบาท ตามลำดับ

ในปีงบประมาณ 2560 กอช. มีสินทรัพย์รวมจำนวน 3,956 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2559 จำนวน 1,517 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 62.2 โดยสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุนระยะสั้น ซึ่งเป็นเงินสะสมที่สมาชิกจ่ายเข้ากองทุนแล้ว กอช. นำไปลงทุนในหน่วยลงทุนต่าง ๆ มีจำนวน 2,946 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 74.5 ของสินทรัพย์รวม และมีหนี้สินรวมจำนวน 63 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2559 จำนวน 57 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 950.0 โดยหนี้สินส่วนใหญ่เป็นเจ้าหนี้อื่น ๆ ในรายการซื้อพันธบัตรจำนวน 60 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95.2 ของหนี้สินรวม เมื่อพิจารณาในส่วนกองทุน พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 3,893 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่ ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสะสมจากสมาชิก

สำหรับผลการดำเนินงานพบว่า กองทุนมีรายได้และค่าใช้จ่ายจำนวน 95 ล้านบาท และ 87 ล้านบาท ตามลำดับ ส่งผลให้มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายจำนวน 8 ล้านบาท โดยรายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ดอกเบียจากเงินฝากธนาคาร พันธบัตร และหุ้นกู้ และค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าธรรมเนียมการจัดการการลงทุน (ตารางที่ 2.4)

สรุปได้ว่า การดำเนินงานของ กอช. ยังอยู่ในระหว่างเริ่มต้น จำนวนสมาชิกมีเพียง 5 แสนกว่าคนเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานนอกระบบทั้งหมดกว่า 25 ล้านคน โดย กอช. ยังคงดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิก นอกจากนี้ จะเห็นว่าในปีที่ผ่านมา กอช. มีการบริหารจัดการเงินทุน โดยเพิ่มการลงทุนระยะสั้น ก่อให้เกิดรายได้ดอกเบียจากเงินลงทุนดังกล่าว ส่งผลให้ปีงบประมาณ 2560 มีรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย

ตารางที่ 2.3 สินทรัพย์รวม และหนี้สินรวม ของกองทุนการออมแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

กองทุนการออมแห่งชาติ				
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	732	1,211	2,439	3,956
หนี้สินรวม	0.1	7	6	63
ทุน	731.9	1,204	2,433	3,893
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	0	0	633	646
รายได้	15	15	28	95
ค่าใช้จ่าย	2	27	89	87
รายได้สูงกว่าค่าใช้จ่าย	13	(12)	(61)	8

ที่มา : กองทุนการออมแห่งชาติ รวบรวมโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

อย่างไรก็ดี การพิจารณาความเสี่ยงทางการคลังของ กอช. (นอกเหนือจากการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี) แล้วพบว่า รัฐบาลจะต้องรับภาระความเสี่ยงที่เกิดจากการรับประกันผลตอบแทนให้แก่สมาชิกในวันที่สมาชิกสิ้นสมาชิกภาพ (อายุครบ 60 ปี หรือเสียชีวิต) โดยผลตอบแทนที่สมาชิกจะได้รับต้องไม่น้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภท 12 เดือน โดยเฉลี่ยของธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารพาณิชย์แห่งใหญ่ 5 แห่ง ทั้งนี้ หากการลงทุนของ กอช. ไม่สามารถบรรลุอัตราผลตอบแทนดังกล่าวตามที่ กอช. รับประกันไว้ อาจจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนต่อไป

นอกจากนี้ ในกรณีที่สมาชิกมีอายุยืนยาวกว่าการประมาณการของ กอช. (เฉลี่ย 80 ปี) และเงินทุนในการจ่ายค่าบำนาญ (เงินที่จ่ายให้แก่สมาชิกเป็นรายเดือนเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่ออายุหกสิบปีบริบูรณ์) ให้แก่สมาชิกไม่เพียงพอ รัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ กอช. มากขึ้น จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก กอช. ยังอยู่ในระหว่างเริ่มต้นดำเนินการ จำนวนสมาชิกยังไม่แน่นอน รวมถึงช่วงอายุของสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 30 ถึง 50 ปี ดังนั้น การเริ่มจ่ายเงินบำนาญชราภาพยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ โดยคาดว่าจะต้องเริ่มจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกที่เข้าเงื่อนไขการได้รับเงินบำนาญตั้งแต่ปี 2566⁶ เป็นต้นไป ซึ่งกองทุนยังมีระยะเวลาในการบริหารจัดการเงินทุนให้มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อภาระที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การติดตามการดำเนินงานของกองทุนอย่างต่อเนื่องจะทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานและทิศทางความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างทันทั่วถึงต่อไป

⁶ ข้อมูลประมาณการจากสำนักนโยบายการออม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 26 มิถุนายน 2560

กรอบความรู้ที่ 1 กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.)

สาระสำคัญ

กอช. เป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยกองทุนเป็นระบบกำหนดการจ่ายเงินเข้ากองทุน (Defined contribution) สมาชิกมีบัญชีรายบุคคล (Individual account) และเป็นกองทุนภาคสมัครใจ

วัตถุประสงค์

กอช. มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่สมาชิกเมื่อสิ้นสมาชิกภาพ

การเข้าเป็นสมาชิก

กอช. เป็นกองทุนเพื่อการเกษียณอายุสำหรับบุคคลสัญชาติไทยอายุตั้งแต่ ๑๕ – ๖๐ ปี ไม่อยู่ในกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง (เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยครูและครูใหญ่โรงเรียนเอกชน และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น) และไม่อยู่ในระบบบำเหน็จบำนาญภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้น ผู้มีสิทธิเป็นสมาชิก กอช. ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพค้าขาย ข้าราชการบำนาญ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง แม่บ้าน นักบัญชีอิสระ ทนายความ รวมถึงนักเรียน นักศึกษา เป็นต้น

เงินสมทบ

การจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก ๒ ฝ่าย คือ สมาชิกส่งเงินสะสม ๕๐ – ๑๓,๒๐๐ บาทต่อปี และรัฐบาลส่งเงินสมทบให้ตามช่วงอายุของสมาชิกและตามจำนวนเงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุน โดยสมทบให้ไม่เกินปีละ ๑,๒๐๐ บาท ดังนี้

หลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบจากรัฐ

อายุสมาชิก	อัตราเงินสมทบต่อเงินสะสม	เงินสมทบสูงสุดที่จะกำหนดโดยกฎกระทรวง
ไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี แต่ไม่เกิน ๓๐ ปี	ร้อยละ ๕๐	๖๐๐ บาท/ปี
มากกว่า ๓๐ ปี แต่ไม่เกิน ๕๐ ปี	ร้อยละ ๘๐	๙๖๐ บาท/ปี
มากกว่า ๕๐ ปี แต่ไม่เกิน ๖๐ ปี	ร้อยละ ๑๐๐	๑,๒๐๐ บาท/ปี

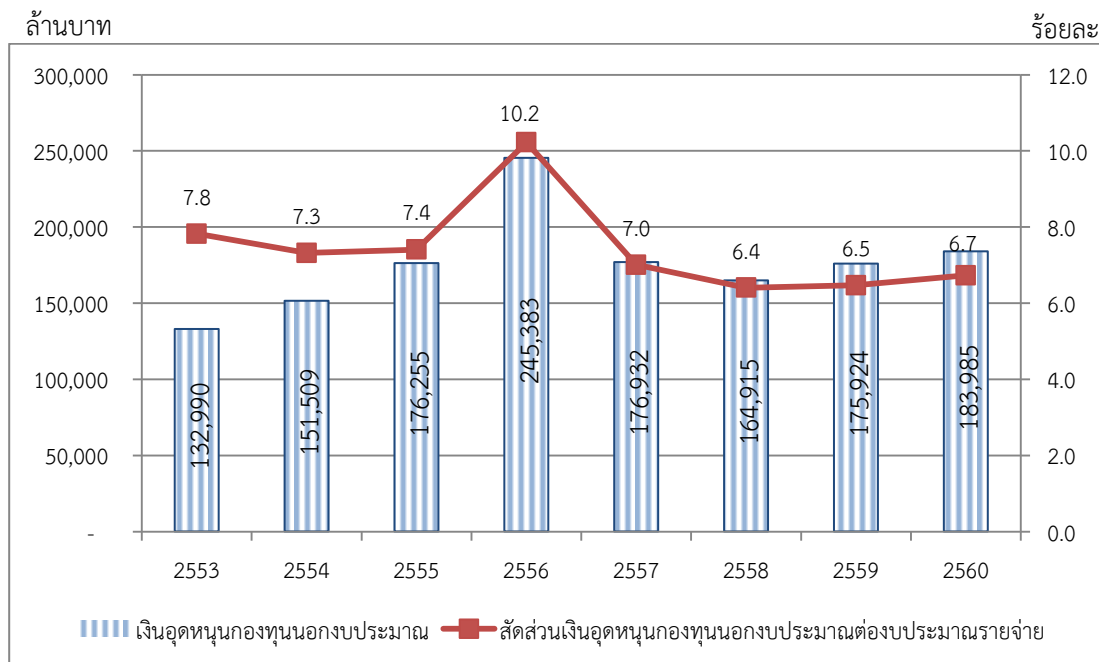
การจ่ายเงินให้สมาชิกมี ๔ กรณี ดังนี้

- กรณีสมาชิกอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ จะได้รับบำนาญเป็นรายเดือนจนตลอดชีวิต
- กรณีสมาชิกทุพพลภาพก่อนอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ สมาชิกมีสิทธิขอรับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสม สำหรับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบจะนำไปรวมคำนวณบำนาญเมื่อสมาชิกอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์
- กรณีสมาชิกลาออกจากกองทุน สมาชิกจะได้รับเงินสะสมและผลประโยชน์ของเงินสะสม สำหรับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้ตกเป็นของกองทุน
- กรณีสมาชิกเสียชีวิต กองทุนจะจ่ายเงินที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิกคืนแก่ผู้ที่สมาชิกได้แจ้งชื่อไว้กับกองทุน หรือให้แก่ทายาท

2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นต้น) 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น สำหรับกองทุนประกันสังคม รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านสำนักงานประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

แผนภาพที่ 2.6 สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ 2553 – 2560

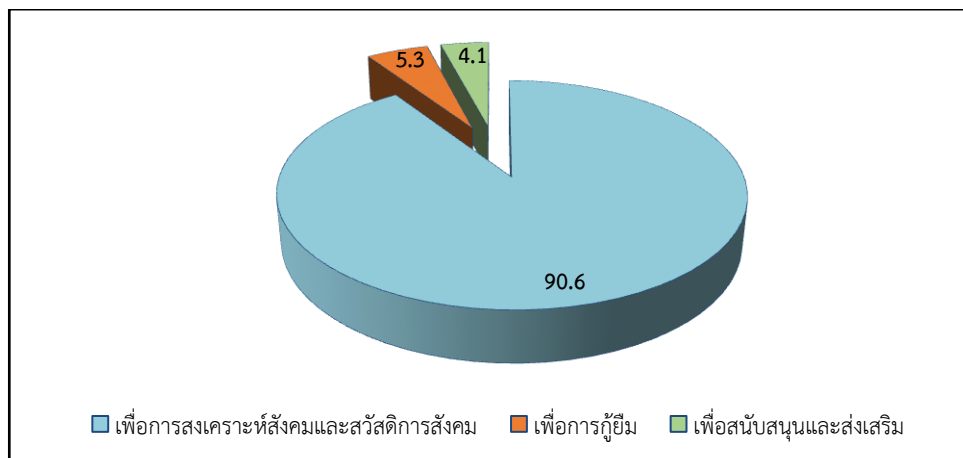


ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2553 – 2560 โดยรวมเงินงบประมาณที่จ่ายให้สำนักงานประกันสังคมไว้ด้วยแล้ว

จากแผนภาพที่ 2.6 พบว่า ช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2560 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 มีจำนวนร้อยละ 7.0 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 10.2 ในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ เป็นจำนวนกว่า 67,000 ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ 2559 – 2560 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณในอัตราร้อยละ 6.5 และ 6.7 ตามลำดับ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งการจัดสรรงบประมาดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

แผนภาพที่ 2.7 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ 2560 จำแนกตามประเภทของกองทุน

หน่วย: ร้อยละ



หมายเหตุ: กองทุนประเภทเพื่อจำหน่ายและการผลิตและกองทุนประเภทเพื่อการบริหารไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
ในปีงบประมาณ 2560

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

จากการพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2560 จำแนกตามประเภทของกองทุนจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 90.6 ของเงินอุดหนุนกองทุนทั้งหมด โดยกองทุนที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุดคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจัดสรรงบประมาณให้ รวมถึงแหล่งรายได้เกือบทั้งหมดของกองทุนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล สำหรับกองทุนประเภทเพื่อการกู้ยืมและกองทุนประเภทเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีในอัตราร้อยละ 5.3 และร้อยละ 4.1 ตามลำดับ ทั้งนี้ กองทุนประเภทเพื่อจำหน่ายและการผลิต เช่น เงินทุนหมุนเวียนการผลิตเหี่ยวยุคาปล้นและทำของ เงินทุนหมุนเวียนโรงงานฟอกหนัง เป็นต้น และกองทุนประเภทเพื่อการบริหาร เช่น เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง เงินทุนหมุนเวียนกรมการบินพลเรือน เป็นต้น ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 2560 เช่นเดียวกับปีงบประมาณ 2559 (แผนภาพที่ 2.7) สำหรับกองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณผ่านสำนักงานประกันสังคมในปีงบประมาณ 2560 จำนวนทั้งสิ้น 41,464 ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนของกองทุนประกันสังคมจำนวนทั้งสิ้น 40,585 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี ในระยะยาวกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์ในไม่ช้า หากรายได้ของกองทุนไม่สามารถเติบโตได้ทันกับการขยายตัวของรายจ่ายจะเป็นภาระทางการคลังให้กับรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น และไม่สามารถตัดลดได้เนื่องจากเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย ในขณะที่กองทุนประกันสังคมมีการจ่ายเงินบำนาญให้แก่สมาชิกที่สมทบเงินเพิ่มเพื่อรับสิทธิในส่วนชราภาพ อาจจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลแบบโดยนัยในกรณีที่กองทุนไม่สามารถบริหารจัดการรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นได้

2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป เช่น วัตถุประสงค์ในการสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต มีหลักประกันและความคุ้มครองที่ดีขึ้น หรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกองทุนนอกงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังกับรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนอีกด้วย

ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในส่วนนี้จะจำแนกออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1) ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล 2) ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคม และ 3) ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

2.5.1 ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนนอกงบประมาณที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญประกอบด้วย กองทุนหมู่บ้านฯ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนตั้งตัวได้ และกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ สำหรับในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ จำนวน 194 ล้านบาท และจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2560 จำนวน 15,000 ล้านบาท ตามแผนบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2556 – 2560

หน่วย: ล้านบาท					
กองทุน	2556	2557	2558	2559	2560
1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	67,970	6,008	-	35,200	15,194*
2. กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี	6,360	2,031	-	100	-
3. กองทุนตั้งตัวได้	5,000	-	-	-	-
3. กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ	-	-	200	-	-
รวม	79,330	8,039	200	35,300	15,194

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2556 – 2560

หมายเหตุ: * ปี 2560 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้จากการจัดสรรงบประมาณประจำปี จำนวน 194 ล้านบาท และได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำนวน 15,000 ล้านบาท ตามแผนบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง

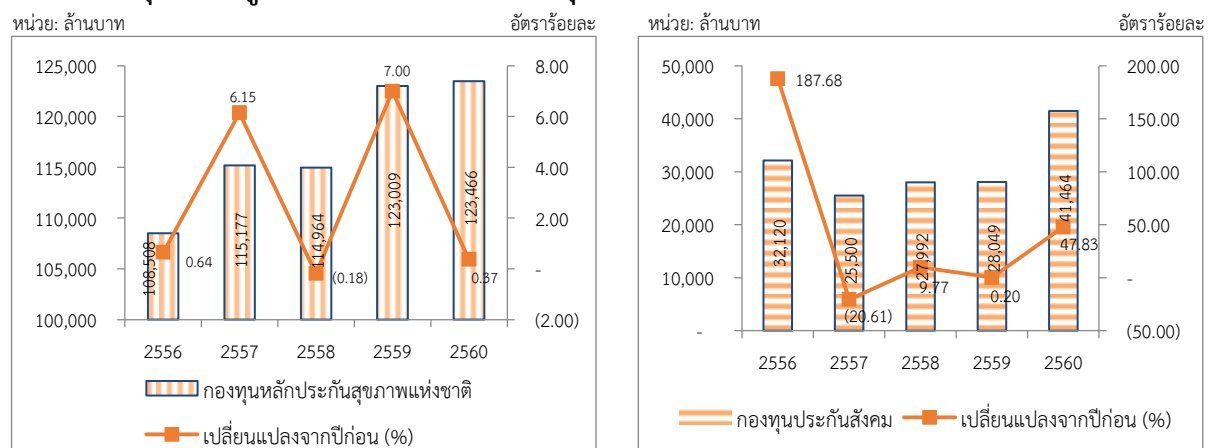
ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีความไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น หากรัฐบาลมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ผ่านกองทุนเหล่านี้ในอนาคต รวมทั้งหากมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังเพิ่มขึ้นก็จะทำให้เกิดภาระทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากกองทุนนอกงบประมาณโดยส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เองจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น

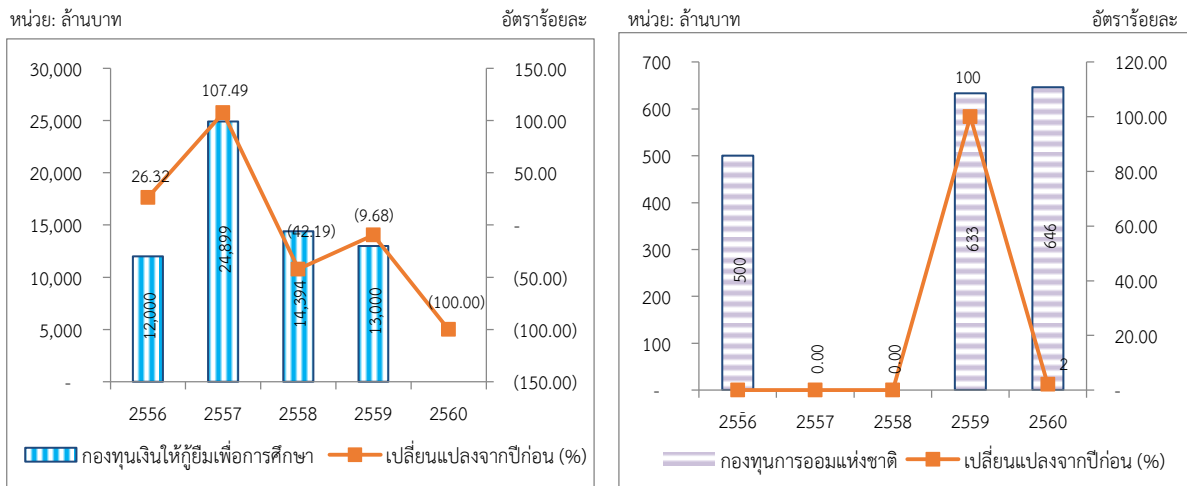
อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งรักษาการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หากหน่วยงานใดมีความประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียน ต้องผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนจากคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนก่อน เพื่อลดการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ไม่มีความจำเป็น และเพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ

2.5.2 ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

สำหรับกองทุนที่เป็นภาระผูกพันด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งกองทุนทั้ง 4 แห่ง มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐที่แตกต่างกัน ดังนี้ กองทุนประกันสังคมมีวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันแก่ผู้ประกันตนให้ได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อต้องประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาบริการที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายให้กับประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอย่างทั่วถึง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เยาวชนที่ด้อยโอกาสสามารถเข้าศึกษาได้อย่างทั่วถึง เป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และสร้างอนาคตที่ดีแก่เยาวชน และกองทุนการออมแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญให้แก่สมาชิกที่เป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระเมื่อเข้าสู่วัยเกษียณ

แผนภาพที่ 2.8 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนการออมแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2556 – 2560





ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2556 – 2560

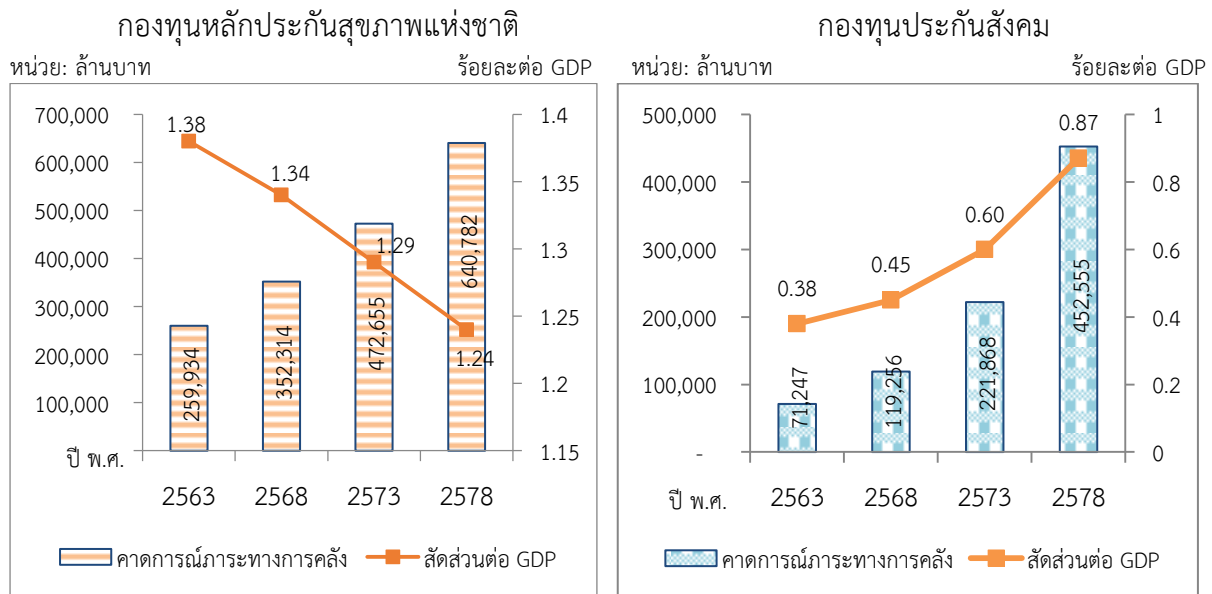
จากการพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ในช่วงปีงบประมาณ 2556 – 2560 พบว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังคงได้รับเงินงบประมาณที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีมูลค่าสูงที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นไปตามภารกิจของกองทุนในการบริการประชาชนให้เข้าถึงระบบสุขภาพอย่างทั่วถึง รวมถึงเงินงบประมาณเป็นรายได้หลักของกองทุน สำหรับกองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเป็นเงินสมทบในส่วนของรัฐบาลตามกฎหมาย โดยได้รับจัดสรรผ่านสำนักงานประกันสังคมมีจำนวนใกล้เคียงกันตั้งแต่ปี 2557 – 2559 คิดเป็นจำนวนเงินโดยเฉลี่ยที่ 27,000 ล้านบาท สำหรับในปีงบประมาณ 2560 ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นเป็น 41,464 ล้านบาท ซึ่งเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีมีจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนเงินสมทบที่รัฐบาลต้องจ่ายให้แก่กองทุนประกันสังคม ส่งผลให้รัฐบาลมีเงินสมทบค้างจ่ายแก่กองทุนประกันสังคมมาโดยตลอด สำหรับกรณีของ กยศ. ได้รับเงินงบประมาณใกล้เคียงกันสำหรับปีงบประมาณ 2558 และ 2559 เฉลี่ยอยู่ที่ 13,500 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ กยศ. สำหรับปีงบประมาณ 2560 ในขณะที่ กอช. ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 646 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินสมทบในส่วนรัฐบาลให้แก่สมาชิก

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณทั้ง 4 แห่งนี้ มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในระยะยาว เนื่องจากเป็นสวัสดิการที่เกี่ยวกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรักษาพยาบาล การจ่ายเงินบำนาญเมื่อถึงวัยเกษียณ รวมถึงการสนับสนุนด้านการศึกษา ซึ่งเป็นภาระที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธได้ เนื่องจากเป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น หากกองทุนทั้ง 4 แห่งมีการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองในด้านเงินทุนได้ในอนาคต ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในหัวข้อโครงการศึกษาแนวทางการจัดทำสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งดำเนินการวิจัยโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ได้คาดการณ์ภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในกรณีที่เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 4 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.5 สำหรับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากจำนวน 259,934 ล้านบาท ในปี 2563 เป็น 640,782 ล้านบาท ในปี 2578 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 1.4 และร้อยละ 1.2

ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ตามลำดับ ในขณะที่กองทุนประกันสังคมจะมีภาระค่าใช้จ่ายจำนวน 71,247 ล้านบาท ในปี 2563 โดยจะเพิ่มเป็น 452,555 ล้านบาท ในปี 2578 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.4 และ 0.9 ของ GDP ตามลำดับ (แผนภาพที่ 2.9)

แผนภาพที่ 2.9 ประมาณการภาระค่าใช้จ่ายกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม ระหว่างปี 2563 ถึงปี 2578



ที่มา: โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข (กันยายน 2559)

หมายเหตุ: สมมติฐานในการคาดการณ์ภาระทางการคลังข้างต้น มีดังนี้

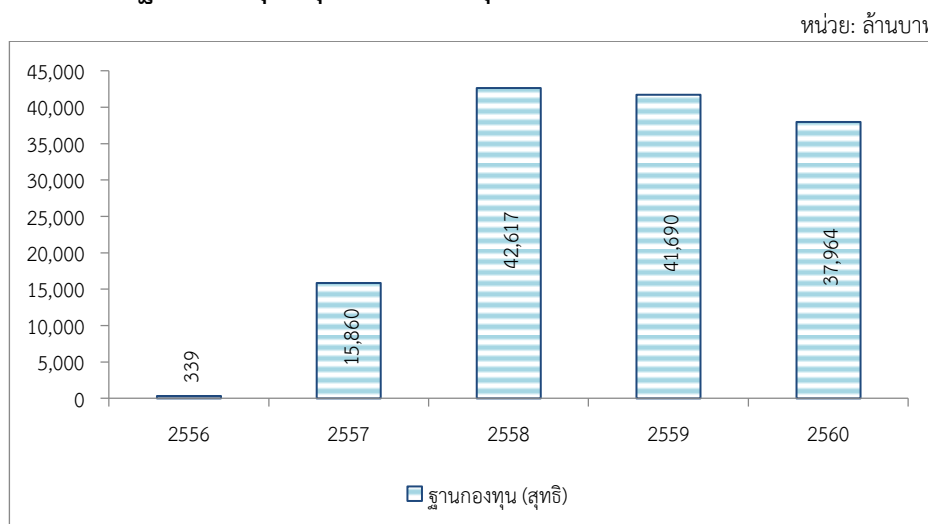
1. ด้านประชากร ใช้ผลการคาดการณ์ประชากรไทย พ.ศ. 2553 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตั้งสมมติฐานว่าอัตราการเจริญพันธุ์อยู่ในระดับปานกลาง และไม่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานแรงงานข้ามประเทศ
2. ด้านเศรษฐกิจมหภาค และรายรับรายจ่ายของรัฐบาล ใช้ผลการศึกษาจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) กรณีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางตามศักยภาพ (อัตราการเติบโตอยู่ที่ร้อยละ 4)
3. ด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ใช้ข้อมูลจากรายงานรายได้ประชาชาติของประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้อมูลเครื่องชี้เศรษฐกิจมหภาคของไทยของธนาคารแห่งประเทศไทย
4. ด้านอัตราเงินเฟ้อ ใช้ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยและผลการประมาณการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กรณีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางตามศักยภาพ (อัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ร้อยละ 2.5)

2.5.3 ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (กองทุนน้ำมันฯ) อยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน เป็นกองทุนนอกงบประมาณที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภค และผู้ประกอบการต่าง ๆ ด้วยการพยุงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีสรรพสามิตที่กรมสรรพสามิตเรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ และมาจากภาษีศุลกากรที่กรมศุลกากรเรียกเก็บจากผู้นำเข้าน้ำมัน หรือการกู้เงินเพื่อรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยค่าใช้จ่ายของกองทุนน้ำมันฯ ส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเงินอุดหนุนราคาน้ำมันประเภทต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันกองทุนน้ำมันฯ จ่ายเงินอุดหนุนในส่วนของน้ำมันก๊าซโซฮอลล์ E20 E85 และก๊าซ LPG

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา พบว่า กองทุนน้ำมันฯ ได้มีฐานะการเงิน (สุทธิ) ที่ดีขึ้น โดยอยู่ในระดับที่สูงกว่า 40,000 ล้านบาท ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 (แผนภาพที่ 2.10) ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันฯ อยู่ที่ 37,964 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากช่วงเดียวกันในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งมีจำนวน 41,690 ล้านบาท หรือลดลงคิดเป็นร้อยละ 8.9

แผนภาพที่ 2.10 ฐานะกองทุน (สุทธิ) ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2556 – 2560



ที่มา: สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2560

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันฯ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และเป็นการยกระดับจากกฎหมายรองที่เป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2560 โดยได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม ถึงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 ปัจจุบันอยู่ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบในส่วนที่มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบตามลำดับต่อไป ดังนั้น ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการยกระดับกองทุนน้ำมันฯ ให้เป็นกองทุนตามกฎหมายบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ แต่ตามมาตรา 6 (2) ของร่างพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ยังคงกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็น ดังนั้น จึงยังคงมีความจำเป็นต้องติดตามการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันฯ ภายใต้กฎหมายใหม่นี้ต่อไป เพื่อประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องรับภาระในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกองทุนนอกงบประมาณ

ตารางที่ 2.5 Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระที่แน่นอน (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระเสี่ยง (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระแบบชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะกองทุนที่เป็นภาระผูกพันทางด้านการสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนนอกงบประมาณทั้งสิ้น 183,985 ล้านบาท - รัฐบาลค้ำจ่ายเงินสมทบและเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนประกันสังคม ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 จำนวนทั้งสิ้น 94,755 ล้านบาท	- หากกองทุนนอกงบประมาณประสบภาวะขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น
ภาระแบบโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรมคุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏ เป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หากกองทุนน้ำมันฯ ขาดสภาพคล่อง รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังในการดำเนินการแก้ไขการขาดสภาพคล่องของกองทุนน้ำมันฯ

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีดังนี้

2.7.1 สนับสนุนการพัฒนาระบบสารสนเทศกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยผลักดันให้กองทุนทุกแห่งมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ เพื่อให้มีข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ในการดำเนินนโยบายได้อย่างถูกต้อง

2.7.2 พิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม หากพิจารณาด้านฐานะทางการเงินประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าอาจมีปัญหาระยะทางการคลังในระยะยาวได้ โดยสามารถพิจารณาในแต่ละกองทุนที่สำคัญ ดังนี้

1) กรณีกองทุนประกันสังคม

(1) ควรมีการพิจารณาเพิ่มอายุการเกษียณ (ปัจจุบันอยู่ที่ 55 ปี) เพื่อขยายเวลาการเรียกเก็บเงินสมทบกองทุน การพิจารณาขยายหรือยกเลิกเพดานเงินเดือนของการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน รวมถึงการพิจารณาการลงทุนของกองทุนให้มีผลตอบแทนที่สูงพอ เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการ นอกจากนี้ อาจต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในกรณีต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมกับการจ่ายเงินสมทบด้วย

(2) รัฐบาลควรจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับเงินสมทบตามกฎหมายให้เพียงพอในแต่ละปี เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีรายได้ที่ถูกต้องและนำรายได้นั้นไปหาผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ติดตามการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคมตามแผนการปฏิรูประบบประกันสังคม ซึ่งมีการวางแผนการปฏิรูประบบประกันสังคมจำนวน 8 ด้าน โดยหนึ่งในแผนปฏิรูป ได้แก่ การปฏิรูปเรื่องการปรับปรุงเพดานค่าจ้างและอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม การพัฒนาสิทธิประโยชน์ในกรณีชราภาพโดยศึกษาการขยายอายุเกษียณ เป็นต้น ซึ่งหากการปฏิรูปสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้ระบบประกันสังคมมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองอย่างยั่งยืน และสามารถลดภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคตได้

2) กรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(1) จากแนวโน้มที่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติควรที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้กับกองทุน เช่น การร่วมจ่ายค่าบริการ (Co-payment)⁷ เพื่อเป็นเครื่องมือปรับพฤติกรรมการใช้บริการสุขภาพของผู้ประกันตน โดยช่วยลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็น และส่งเสริมการป้องกันโรค แต่จะต้องไม่กระทบต่อผู้ป่วยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันการเกิดปัญหา Moral Hazard เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงการดูแลและเสริมสร้างสุขภาพของตนเองมากขึ้น

(2) ศึกษาความเป็นไปได้ในการร่วมมือกับกองทุนประกันสังคมเพื่อหาแนวทางในการจัดซื้อาร่วมกับกองทุนประกันสังคม เพื่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองด้านราคากับผู้ผลิตยา

(3) ติดตามแผนการปฏิรูปเพื่อรองรับปัญหงบประมาณและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติโดยการปฏิรูปดังกล่าวจะดำเนินการผ่านคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูประบบสาธารณสุขด้านการคลังสุขภาพและระบบหลักประกันสุขภาพ ซึ่งหากการปฏิรูปดังกล่าวสามารถสร้างความยั่งยืนให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในแง่ของการลดภาระการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐในอนาคตก็จะทำให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในระดับที่เหมาะสม และสามารถควบคุมได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านการคลัง ทั้งนี้ ประชาชนก็ยังคงได้รับการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม

นอกจากนี้ เห็นว่า ในอนาคตกองทุนนอกงบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้มากขึ้น ดังนั้น ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับสวัสดิการภาพรวมอย่างจริงจัง

3) กรณีของกองทุนการออมแห่งชาติ พบว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังได้ 2 ประเด็น ได้แก่

⁷ Co-payment เป็นการร่วมจ่าย ณ จุดบริการให้กับผู้ให้บริการโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการกำหนดราคาตายตัว หรือเป็นสัดส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บ

(1) ความเสี่ยงที่เกิดจากการรับประกันผลตอบแทนให้แก่สมาชิกเมื่อสมาชิกสิ้นสภาพ ซึ่งหากกองทุนการออมแห่งชาติไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่กองทุน ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว กองทุนการออมแห่งชาติต้องมีการบริหารจัดการด้านการลงทุนที่มีความปลอดภัย และมีความเหมาะสม เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาที่มีการลงทุน

(2) ความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องในการจ่ายผลประโยชน์เงินชราภาพให้แก่สมาชิกเมื่อสิ้นสภาพ ซึ่งจะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการคำนวณมูลค่าเงินทุนที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิกเมื่อสิ้นสภาพ กองทุนต้องพิจารณาใช้ Model ที่เหมาะสม และต้องมีการทบทวนสมมติฐานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ผลการคำนวณภาระที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิกมีความถูกต้องและสะท้อนข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งจะทำให้กองทุนวางแผนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการลดภาระทางการคลังต่อรัฐบาลในอนาคต

(3) รัฐควรมีการส่งเสริมการให้ความรู้ด้านการเงินแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในการเก็บออมเพื่อใช้ภายหลังจากการเกษียณอายุ ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างประชาชนในแต่ละกลุ่มรายได้ ทั้งนี้ หากประชาชนมีความรู้ และความเข้าใจในการเก็บออมที่เหมาะสมกับตนเองเพื่อใช้ภายหลังการเกษียณอายุ จะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐที่ต้องดูแลต่อไปในอนาคต

2.7.3 เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังแล้ว กองทุนนอกงบประมาณจะถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่กองทุนนอกงบประมาณ เช่น กรมบัญชีกลาง ต้องให้ความรู้แก่กองทุนนอกงบประมาณ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำรายงานการเงินประจำปีที่ต้องแสดงทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และการก่อหนี้ ทั้งนี้ เมื่อรายงานการเงินประจำปีนั้นได้ผ่านการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะต้องเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจกองทุนนอกงบประมาณ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนนอกงบประมาณอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

“กองทุนนอกงบประมาณ” ถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สำเร็จ ลุล่วงได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากสามารถดำเนินการโดยใช้กฎระเบียบข้อบังคับของตนเอง จึงมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และมีความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กองทุนนอกงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนชาวไทยสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียมกัน กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะมีภาระและความเสี่ยงด้านการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ แต่กองทุนนอกงบประมาณยังคงมีบทบาทสำคัญ ในการดำเนินงานของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพด้านราคา การจ้างงาน การกักตุน และการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

บทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เปรียบเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจฯ ยังเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลนอกเหนือจากภาษีอากร โดยปีงบประมาณ 2560 รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังจำนวน 135,277 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.8 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ (2,343,000 ล้านบาท) สูงกว่าประมาณการจำนวน 31,320 ล้านบาท⁸

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจฯ มีความเสี่ยงในการดำเนินงานเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจทั่วไป หากรัฐวิสาหกิจฯ ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจฯ และรัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน การชำระหนี้เงินกู้แทน ซึ่งถือเป็นภาระการคลังของรัฐบาลในอนาคต นอกจากนี้ หนี้รัฐวิสาหกิจฯ นับเป็นหนี้สาธารณะทั้งที่เป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ในปีงบประมาณ 2560 รัฐวิสาหกิจมีจำนวนทั้งหมด 56 แห่ง⁹ โดยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน 45 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน 11 แห่ง¹⁰

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจ จะพิจารณาตามหัวข้อ ดังนี้

3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ รายแห่ง จะพิจารณารัฐวิสาหกิจฯ เพียง 6 แห่ง ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนเป็นจำนวนมาก หรือมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนในอนาคต ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) 3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) 4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) 5) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ 6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)

3.4 การประเมินความเสี่ยงภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ ได้แก่

3.4.1 การประเมินความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจฯ

3.4.2 การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจฯ (Public Service Obligation: PSO)

3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ

3.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

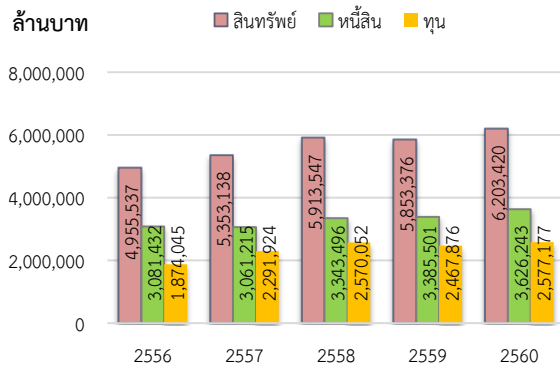
⁸ ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560) เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ (ไม่รวมสถาบันการเงิน) จำนวน 135,277 ล้านบาท (เงินนำส่งทั้งหมดจำนวน 158,726 ล้านบาท หักเงินนำส่งของ SFIs จำนวน 23,449 ล้านบาท) ซึ่งสูงกว่าประมาณการที่มีจำนวน 103,957 ล้านบาท

⁹ รัฐวิสาหกิจจำนวน 56 แห่ง เป็นจำนวนรัฐวิสาหกิจที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจกำกับดูแล

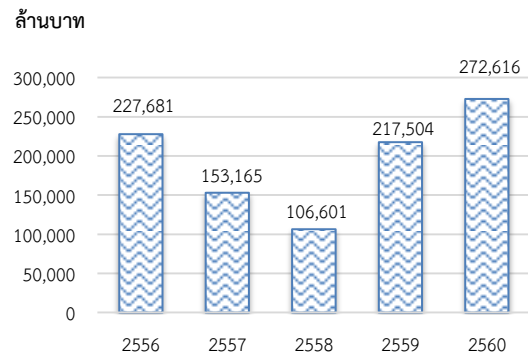
¹⁰ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 อนุมัติให้กระทรวงการคลังจัดตั้ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (Islamic Bank Asset Management Ltd. : IAM) มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมดใน IAM อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการคลัง

3.1 การประเมินฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม

แผนภาพที่ 3.1 สินทรัพย์ หนี้สิน และทุน
ของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2556 – 2560



แผนภาพที่ 3.2 กำไร (ขาดทุน) สุทธิ
ของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2556 – 2560



หมายเหตุ: ปีบัญชี หมายถึง การรวมข้อมูลระหว่างข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปฏิทินซึ่งเป็นเดือนมกราคม – ธันวาคม และข้อมูลของรัฐวิสาหกิจฯ ที่ใช้ปีงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลเดือนตุลาคม – กันยายน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลปีบัญชี 2556 – 2559) และข้อมูลจากระบบ Government Fiscal Management Information System (GFMIS) (ข้อมูลปีบัญชี 2560) ณ วันที่ 11 มกราคม 2561

ในปีบัญชี 2560 รัฐวิสาหกิจฯ มีสินทรัพย์รวมจำนวน 6,203,420 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 3,626,243 ล้านบาท และทุนจำนวน 2,577,177 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 6.0 ร้อยละ 7.1 และร้อยละ 4.4 ตามลำดับ (แผนภาพที่ 3.1)

สำหรับผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจฯ พบว่า ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 มีกำไรมาโดยตลอด แต่ค่อนข้างผันผวน โดยในปีบัญชี 2556 – 2558 กำไรสุทธิทยอยปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญจากผลกระทบจากความชะงักงันของเศรษฐกิจ รวมไปถึงรัฐวิสาหกิจฯ หลายแห่งประสบปัญหาการขาดทุนอย่างรุนแรง เช่น รฟท. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. เป็นต้น ทั้งนี้ ปีบัญชี 2560 รัฐวิสาหกิจฯ มีกำไรจำนวน 272,616 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 25.3 (แผนภาพที่ 3.2)

ตารางที่ 3.1 อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ในภาพรวม
ปีบัญชี 2556 – 2560

ปีบัญชี	2556	2557	2558	2559	2560
ROA (%)	4.6	2.9	1.8	4.3	4.4
ROE (%)	12.1	6.7	4.1	10.2	10.6
D/E (เท่า)	1.6	1.3	1.3	1.4	1.4

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลปีบัญชี 2556 – 2559) และข้อมูลจากระบบ Government Fiscal Management Information System (GFMIS) (ข้อมูลปีบัญชี 2560) ณ วันที่ 11 มกราคม 2561

เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวมระหว่างปีบัญชี 2556 – 2560 สรุปได้ดังนี้

อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets: ROA)¹¹ พบว่า ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 ค่า ROA มีค่าผันผวนโดยเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามกำไรสุทธิรัฐวิสาหกิจ โดยปี 2560 ค่า ROA เท่ากับ ร้อยละ 4.4 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่เท่ากับร้อยละ 4.3 เนื่องจากกำไรสุทธิปี 2560 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 55,112 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 25.3 ในขณะที่สินทรัพย์รวมปี 2560 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 350,044 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6.0 ซึ่งสะท้อนว่า รัฐวิสาหกิจ มีความสามารถในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อสร้างกำไรให้กับองค์กร

อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity: ROE)¹² พบว่า ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 ค่า ROE มีค่าผันผวนโดยเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ โดยปี 2560 ค่า ROE เท่ากับร้อยละ 10.6 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อนที่เท่ากับร้อยละ 10.2 เนื่องจากอัตรการเพิ่มขึ้นของกำไรสุทธิปี 2560 เท่ากับร้อยละ 25.3 สูงกว่าอัตรการเพิ่มขึ้นของส่วนของผู้ถือหุ้นที่เท่ากับ 4.4 ซึ่งสะท้อนว่า รัฐวิสาหกิจ มีความสามารถในการบริหารทุนเพื่อสร้างกำไรให้กับองค์กร

อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio: D/E Ratio)¹³ พบว่า ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 D/E Ratio มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.4 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดให้ไม่เกิน 1.5 เท่า แสดงให้เห็นว่า ภาระหนี้สินเมื่อเทียบกับทุนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด โดยปี 2560 D/E Ratio เท่ากับ 1.4 เท่า ซึ่งมีค่าเท่ากับปีก่อน

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เป็นรายสาขาพบว่า ปีบัญชี 2560 รัฐวิสาหกิจ แต่ละสาขามีผลประกอบการเพิ่มขึ้นและลดลงตามสถานการณ์และรูปแบบการประกอบการของสาขานั้น ๆ โดยสาขาที่มีผลการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงสำคัญ ได้แก่

1) สาขาพลังงาน พบว่า เป็นสาขาที่มีผลการดำเนินงานที่ดีที่สุด โดยปีบัญชี 2560 มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 243,085 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2559 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 124,970 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 94.5 โดยผลการดำเนินงานที่เพิ่มสูงขึ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หลังจากที่มีผลการดำเนินงานที่ตกต่ำในปี 2558 และ 2559 มีสาเหตุจากผลของการบันทึกด้วยค่าสินทรัพย์ลดลงและกำไรจากการสต็อกน้ำมันที่เป็นผลจากราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกปรับตัวลดลงในช่วงก่อนหน้านี้

2) สาขาสื่อสาร พบว่า ในปีบัญชี 2560 มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 1,147 ล้านบาท ลดลงจากปีบัญชี 2559 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 4,970 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 76.9 สาเหตุจากการขาดทุนสุทธิของ กสท. จำนวน 3,273 ล้านบาท จากสถานการณ์ที่ตกต่ำของธุรกิจโทรคมนาคม และบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ที่ขาดทุนสุทธิจำนวน 670 ล้านบาท จากสภาวะการแข่งขันที่รุนแรงของธุรกิจสื่อสารมวลชน รวมถึงความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีกำไรสุทธิจำนวน 4,119 ล้านบาท เนื่องจากการเติบโตของรายได้ในส่วนของการขนส่งและโลจิสติกส์ จึงส่งผลให้สาขาสื่อสารยังคงมีกำไรสุทธิอยู่

¹¹ อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์รวม โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ หากติดลบแสดงถึงความสามารถในการหารายได้ต่ำ

¹² อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ/ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งค่าสูงขึ้น แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากค่าต่ำลง แสดงถึงความสามารถในการนำเงินลงทุนของผู้ถือหุ้นไปสร้างผลตอบแทนมีแนวโน้มลดลง

¹³ อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) = หนี้สินรวม/ส่วนของผู้ถือหุ้น โดยหากอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูง ก็แสดงถึงการก่อหนี้ที่มากจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากการของบประมาณมากขึ้น หรือการนำส่งรายได้ลดลง โดยอัตราส่วนที่เหมาะสมไม่เกิน 2 เท่า

3) สาขาส่งพบว่า ปีบัญชี 2560 มีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิจำนวน 27,319 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีบัญชี 2559 ที่มีกำไรสุทธิจำนวน 21,783 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 25.4 เนื่องจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่สำคัญมีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น ได้แก่ 1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผลจากรายได้ค่าผ่านทางพิเศษที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณการจราจร และ 2) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการบริการ (จำนวนผู้โดยสารและผู้ให้บริการภายในท่าอากาศยาน) และรายได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์ (ส่วนแบ่งผลประโยชน์จากร้านค้าปลอดอากร)

อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจ ในแต่ละสาขามีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิในทุกสาขายกเว้นสาขาเกษตร และสาขาทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ โดยสาขาเกษตรขาดทุนสุทธิจำนวน 16 ล้านบาท จากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิจำนวน 82 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการขาดทุนสุทธิของการยางแห่งประเทศไทยจากรายได้ค่าธรรมเนียมจากการส่งออกที่ลดลง และสาขาทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดทุนสุทธิจำนวน 130 ล้านบาท จากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิจำนวน 145 ล้านบาท เนื่องจากผลการขาดทุนสุทธิขององค์การสวนสัตว์ ที่มีรายได้การจำหน่ายบัตร สินค้า และบริการลดลง (ตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ แยกตามสาขา
ปีบัญชี 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

สาขา (ปีบัญชี)	2556	2557	2558	2559	2560
พลังงาน	83,697	192,216	75,141	124,970	243,085
ขนส่ง	6,123	37,471	29,418	21,783	27,319
สื่อสาร	455	(8,668)	(5,580)	4,970	1,147
สาธารณูปการ	17,101	16,371	8,421	8,174	17,405
อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม	8,894	11,772	5,823	6,680	13,569
เกษตร	804	184	76	82	(16)
ทรัพยากรธรรมชาติ	(282)	(28)	17	145	(130)
สังคมและเทคโนโลยี	1,526	1,505	825	975	2,025

ที่มา: ปีบัญชี 2556 – 2559 จากงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ รายแห่ง จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และปีบัญชี 2560 จากงบการเงินระบบ GFMS ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

3.2 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวม

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ เป็นการประเมินจากตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) ที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ประกอบด้วย 1) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล 2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ และ 3) ความต้องการด้านเงินทุนรวม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)¹⁴

รัฐวิสาหกิจฯ รับเงินจากรัฐบาลในรูปแบบของงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ และจ่ายเงินให้รัฐบาลในรูปแบบของเงินนำส่งรายได้แผ่นดินให้กับกระทรวงการคลัง ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจฯ รับเงินจากรัฐบาลมากกว่านำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) ถือว่า รัฐวิสาหกิจฯ รับเงินสุทธิจากรัฐบาล ในทางตรงข้ามหากรัฐวิสาหกิจฯ นำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารับเงินจากรัฐบาลถือว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้รัฐบาล โดยตั้งแต่ปีบัญชี 2556 - 2560 รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินรับสุทธิ เงินจ่ายสุทธิ และเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล สรุปได้ดังนี้

**ตารางที่ 3.3 เงินรับสุทธิ เงินจ่ายสุทธิ และเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล
ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560**

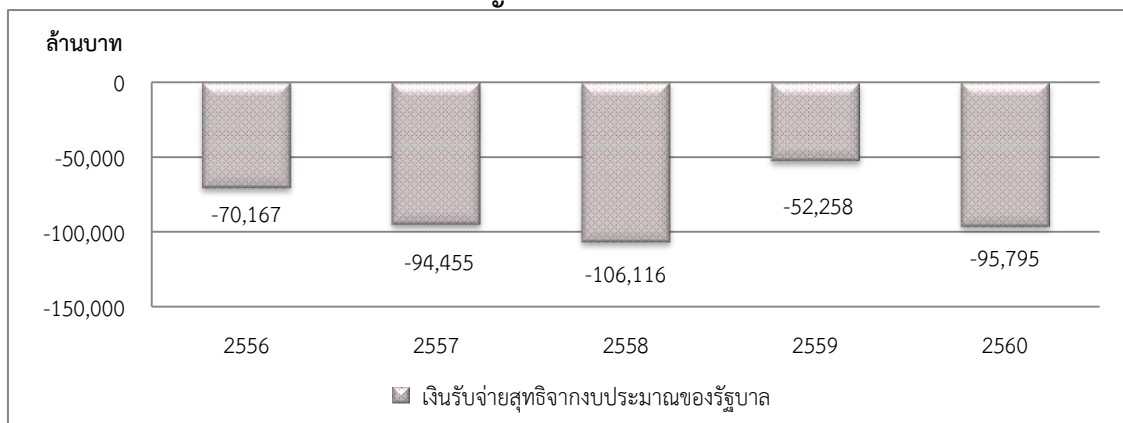
หน่วย: ล้านบาท

ตัวชี้วัด	2556	2557	2558	2559	2560
(1) เงินรับสุทธิ	65,843	64,063	60,167	73,387	64,933
(2) เงินจ่ายสุทธิ	136,010	158,518	166,283	125,645	160,728
(2.1) เงินนำส่ง	80,716	113,694	137,495	100,245	135,277
(2.2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	55,294	44,824	28,788	25,400	25,451
(3) เงินรับ (จ่าย) สุทธิจาก งบประมาณของรัฐบาล (1) - (2)	-70,167	-94,455	-106,116	-52,258	-95,795

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลปีบัญชี 2556 – 2559) และข้อมูลจากระบบ GFMS (ข้อมูลปีบัญชี 2560)

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 11 มกราคม 2561

**แผนภาพที่ 3.3 เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล
ปีบัญชี 2556 – 2560**



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลปีบัญชี 2556 – 2559) และข้อมูลจากระบบ GFMS (ข้อมูลปีบัญชี 2560)

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 11 มกราคม 2561

¹⁴ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ทั้งนี้ ปีบัญชี 2560 เงินนำส่งรายได้แผ่นดินของรัฐวิสาหกิจฯ เท่ากับ 135,277 ล้านบาท และได้รับงบประมาณจากรัฐบาล 64,933 ล้านบาท

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ นำส่งเงินรายได้ (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) ให้กับรัฐบาลมากกว่ารับเงินงบประมาณ โดยปีบัญชี 2560 รัฐวิสาหกิจฯ นำส่งเงินรายได้จำนวน 135,277 ล้านบาท และจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคล จำนวน 25,451 ล้านบาท ทำให้รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินจ่ายสุทธิจำนวน 160,728 ล้านบาท ในขณะเดียวกัน รัฐวิสาหกิจฯ มีเงินรับสุทธิหรือได้รับงบประมาณจากรัฐบาลจำนวน 64,933 ล้านบาท ดังนั้น สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลจำนวน 95,795 ล้านบาท

เมื่อเปรียบเทียบเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลปีบัญชี 2560 กับปีก่อนพบว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจำนวน 43,537 ล้านบาท เนื่องจากปีบัญชี 2560 รัฐวิสาหกิจฯ นำส่งเงินรายได้เพิ่มขึ้นจำนวน 35,032 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 34.9 เมื่อเทียบกับปีก่อน โดยรัฐวิสาหกิจฯ ที่นำส่งรายได้สูงสุดที่ 3 อันดับแรกในปี 2560 ได้แก่ 1) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 2) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ 3) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในขณะเดียวกันปี 2560 รัฐวิสาหกิจฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลลดลงจากปีก่อนจำนวน 8,454 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 11.5 โดยรัฐวิสาหกิจฯ ที่ได้รับงบประมาณในปี 2560 สูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) รฟม. 2) รฟท. และ 3) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ (Net Debt)¹⁵

ตารางที่ 3.4 สินทรัพย์หมุนเวียน หนี้สินรวมรัฐวิสาหกิจฯ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2556 – 2560

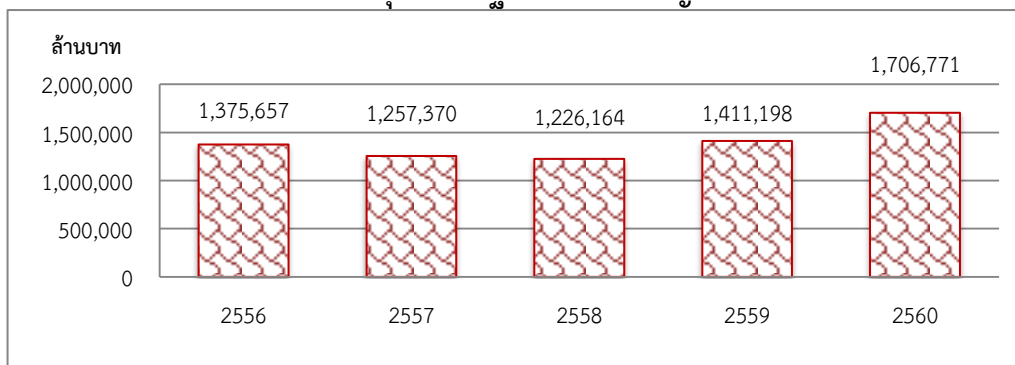
หน่วย: ล้านบาท

หนี้สุทธิ	2556	2557	2558	2559	2560
(1) สินทรัพย์หมุนเวียน	1,705,835	1,983,063	2,023,263	1,974,303	1,919,472
(2) หนี้สินรวมรัฐวิสาหกิจฯ	3,081,492	3,240,433	3,249,427	3,385,501	3,626,243
(3) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ (2) - (3)	1,375,657	1,257,370	1,226,164	1,411,198	1,706,771

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลปีบัญชี 2556 – 2559) และข้อมูลจากระบบ GFMIS ปี 2560

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 11 มกราคม 2561

แผนภาพที่ 3.4 หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ปีบัญชี 2556 – 2560



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ข้อมูลปีบัญชี 2556 – 2559) และข้อมูลจากระบบ GFMIS ปี 2560

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 11 มกราคม 2561

¹⁵ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจ หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจหักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรืองบดุล และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดหนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ ตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 พบว่า หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยปี 2560 หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ มีจำนวน 1,706,771 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 295,573 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.9 โดยเป็นหนี้ที่เพิ่มขึ้นจากกลุ่มพลังงาน เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งหากหนี้สุทธิของรัฐบาลกิจฯ มีปริมาณสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลให้รัฐบาลกิจฯ มีภาระในการชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น หรือขาดสภาพคล่องในการดำเนินงานได้

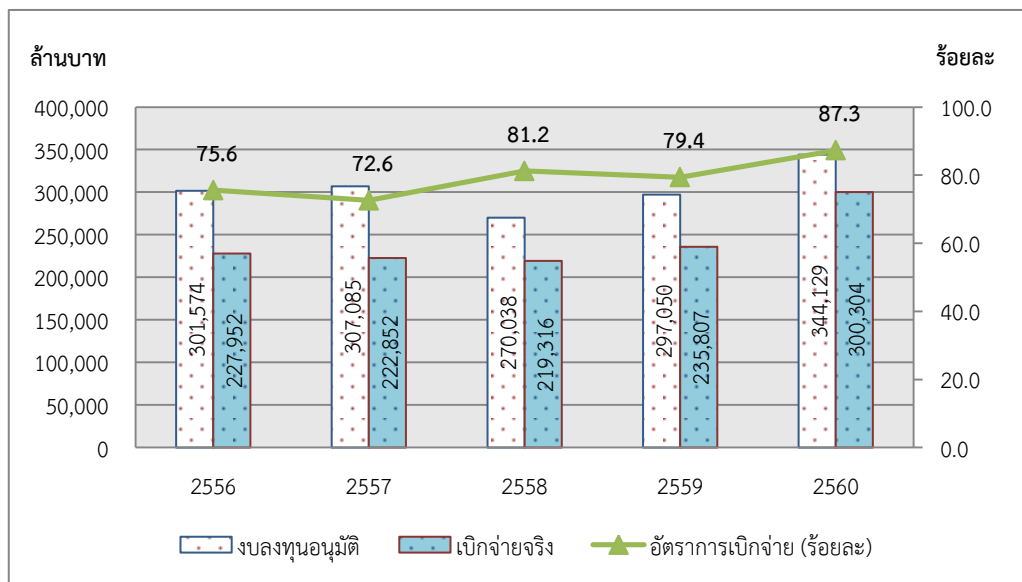
3) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs)¹⁶

ตารางที่ 3.5 งบลงทุนอนุมัติ เบิกจ่ายจริง อัตราการเบิกจ่ายของรัฐบาลกิจฯ ปีบัญชี 2556 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

ปีบัญชี	2556	2557	2558	2559	2560	เฉลี่ย 5 ปี
งบลงทุนอนุมัติ	301,574	307,085	270,038	297,050	344,129	303,975
เบิกจ่ายจริง	227,952	222,852	219,316	235,807	300,304	241,246
อัตราการเบิกจ่าย (ร้อยละ)	75.6	72.6	81.2	79.4	87.3	79.2

แผนภาพที่ 3.5 ความต้องการด้านเงินทุนรวมของรัฐบาลกิจฯ ปีบัญชี 2556 – 2560



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐบาลกิจฯ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน 2560

การวิเคราะห์ตัวชี้วัดความต้องการด้านเงินทุนรวมตั้งแต่ปีบัญชี 2556 – 2560 พบว่า รัฐบาลได้อนุมัติงบลงทุนให้แก่รัฐบาลกิจฯ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผ่านมารัฐบาลกิจฯ ได้รับอนุมัติงบลงทุนเฉลี่ยจำนวน 303,975 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายเฉลี่ยจำนวน 241,246 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายเฉลี่ยร้อยละ 79.2 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาลกิจฯ โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ รัฐบาลเร่งรัดให้รัฐบาลกิจฯ เบิกจ่ายงบลงทุนให้ได้สูงที่สุด เพื่อช่วยสร้างความเชื่อมั่น และผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง

¹⁶ ความต้องการด้านเงินทุนรวม หมายถึง ความต้องการเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาเงินทุนภายในประเทศ และการกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการวิเคราะห์สภาพคล่องและความเพียงพอของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐบาลกิจฯ

โดยปี 2560 รัฐวิสาหกิจฯ ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 344,129 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 47,079 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.8 ทั้งนี้ มีการเบิกจ่ายงบลงทุนสะสมจำนวน 300,304 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 87.3 จากงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติ (แผนภาพที่ 3.5) สำหรับรัฐวิสาหกิจฯ ที่ได้รับอนุมัติงบลงทุนสูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่ 1) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน 74,019 ล้านบาท 2) รฟท. จำนวน 59,696 ล้านบาท 3) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจำนวน 54,758 ล้านบาท 4) รฟม. จำนวน 28,721 ล้านบาท และ 5) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจำนวน 23,954 ล้านบาท

3.3 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ รายแห่ง

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ รายแห่งพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) 3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) 4) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) 5) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที) และ 6) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)

3.3.1 การวิเคราะห์สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม อัตราส่วนทางการเงิน และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงทางการคลัง

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)¹⁷

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 - 2559 พบว่า รฟท. มีสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจากจำนวน 305,109 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 388,037 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 หรือคิดเป็นร้อยละ 27.2 ในขณะที่หนี้สินเพิ่มขึ้นจากจำนวน 260,360 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 343,288 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 หรือคิดเป็นร้อยละ 31.9 และส่วนของทุนมีจำนวนคงที่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 - 2559 จำนวน 44,749 ล้านบาท ทั้งนี้ รฟท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนมาโดยตลอด ส่งผลให้ค่า ROA และ ROE ตีลบ โดยในช่วงปีงบประมาณ 2557 - 2559 ค่า ROA และ ROE ตีลบเฉลี่ยร้อยละ 5.2 และ 39.8 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่า รฟท. ไม่สามารถสร้างผลตอบแทนจากสินทรัพย์ที่มีอยู่ได้ในระดับที่เหมาะสม ในขณะที่ D/E Ratio มีค่าเฉลี่ย 6.6 เท่า ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รฟท. มีสินทรัพย์รวม 422,919 ล้านบาท มีหนี้สินรวม 378,170 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 9.0 และ 10.2 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า ROA และ ROE ตีลบที่ร้อยละ 4.3 และ 13.6 และ D/E Ratio เท่ากับ 2.8 เท่า

ผลการดำเนินงานของ รฟท. ในช่วงปีงบประมาณ 2557 - 2559 พบว่า ขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด โดยขาดทุนสุทธิเฉลี่ยจำนวน 17,807 ล้านบาท ซึ่งมีสาเหตุจากการหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ซึ่งรายจ่ายสำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายภาระบำเหน็จบำนาญพนักงาน ค่าใช้จ่ายบำรุงรักษารถจักรและล้อเลื่อน และการเดินรถขนส่ง ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รฟท. ขาดทุนสุทธิจำนวน 18,391 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 11.7 (ตารางที่ 3.6)

¹⁷ จากการดำเนินงานของ รฟท. ที่มีการขาดทุนต่อเนื่อง แต่เนื่องจาก รฟท. บันทึกบัญชีตามเกณฑ์ของ รฟท. ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง จึงไม่แสดงรายการขาดทุนสะสมจากการดำเนินงานเช่นเดียวกับกิจการอื่น แต่แสดงขาดทุนสะสมเป็นหนี้สินหมุนเวียนในรายการรายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้ ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2557 - 2559 มีจำนวนเฉลี่ย 98,871 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้ประมาณการสินทรัพย์และหนี้สินรวมของ รฟท. โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 501,000 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 321,439 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 583,094 ล้านบาท สำหรับสินทรัพย์รวมและจำนวน 345,414 ล้านบาท สำหรับหนี้สินรวม ในปีงบประมาณ 2562 สำหรับด้านรายได้และรายจ่าย สคร. ประมาณการว่า รฟท. จะมีรายได้จำนวน 21,336 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 และเพิ่มขึ้นเป็น 24,664 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 ในขณะที่ประมาณการค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2561 มีจำนวน 36,895 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 41,309 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 ซึ่งยังคงส่งผลให้การดำเนินงานของ รฟท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 25,144 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2561 และจำนวน 29,916 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE ยังคงติดลบ แต่ในส่วนของ D/E Ratio จะอยู่ที่ 1.5 เท่า ในปี 2562 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนดเป็นครั้งแรกในรอบหลายปี ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รฟท. ก็ยังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากภาระบำเหน็จบำนาญและบำเหน็จบำนาญตกทอดในแต่ละปีจำนวนมาก และดอกเบี้ยจ่ายซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในการสนับสนุนงบประมาณ และค่าประกันเงินกู้อย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3.6 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)				
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	305,109	326,045	388,037	422,919
หนี้สินรวม	260,360	281,296	343,288	378,170
- รายได้เงินอุดหนุนรัฐบาลรอการรับรู้	85,612	89,306	121,697	135,464
ส่วนกองทุน	44,749	44,749	44,749	135,464
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(13,465)	(19,127)	(20,829)	(18,391)
ROA (ร้อยละ)	(4.4)	(5.9)	(5.4)	(4.3)
ROE (ร้อยละ)	(30.1)	(42.7)	(46.5)	(13.6)
D/E (เท่า)	5.8	6.3	7.7	2.8

ที่มา: งบดุล (เบื้องต้น) และงบกำไรขาดทุน (เบื้องต้น) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับปีสิ้นสุด วันที่ 2557 – 2559 จากการรถไฟแห่งประเทศไทย (ข้อมูลปีงบประมาณ 2557 – 2559) ณ วันที่ 11 มกราคม 2561 และข้อมูลจาก สคร. (ข้อมูลปี 2560) ณ วันที่ 5 มีนาคม 2561

การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.)

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 พบว่า รฟม. มีสินทรัพย์และหนี้สินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสินทรัพย์เพิ่มขึ้นจากจำนวน 228,119 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 326,196 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 หรือคิดเป็นร้อยละ 43.0 ในขณะที่หนี้สินเพิ่มขึ้นจากจำนวน 213,354 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 312,417 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 หรือคิดเป็นร้อยละ 46.4 โดยสินทรัพย์รวมส่วนใหญ่เป็นสินทรัพย์โครงการรถไฟฟ้ามหานคร และหนี้สินรวมส่วนใหญ่เป็นหนี้สินไม่หมุนเวียน รายการรายได้รอการรับรู้ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินกู้ยืมระยะยาว ในขณะที่ค่า ROA และ ROE แกว่งตัวขึ้นลงตามผลการดำเนินงานในแต่ละปี โดยในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 ค่า ROA และ ROE มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 0.4 และ 5.2 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รฟม. ยังไม่สามารถสร้างผลตอบแทนจากสินทรัพย์

และส่วนของทุนได้ดีเท่าที่ควร D/E Ratio มีค่าเฉลี่ย 17.3 เท่า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปริมาณหนี้สินที่มีจำนวนมาก เมื่อเทียบกับส่วนของทุน ส่งผลต่อความเสี่ยงทางด้านการชำระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รฟม. มีสินทรัพย์รวม 338,996 ล้านบาท มีหนี้สินรวม 320,533 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 3.9 และ 2.6 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 พบว่า รฟม. มีกำไรสุทธิทุกปี ยกเว้นปีงบประมาณ 2559 ที่มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 1,614 ล้านบาท เนื่องจากขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนที่คู่เงินตราต่างประเทศมาลงทุนดำเนินกิจการรถไฟไฟฟ้า ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้ของ รฟม. พบว่า รายได้หลักมาจากการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากลักษณะกิจการเป็นการลงทุนด้านการคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ในขณะที่การรับรู้รายได้จากการลงทุนหรือรายได้จากการให้สัมปทานเป็นการทยอยการรับรู้รายได้ตามระยะเวลาสัมปทาน ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 พบว่า รฟม. มีกำไรสุทธิจำนวน 4,683 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 6,297 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 390.1 ซึ่งกำไรสุทธิที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ ROA และ ROE มีค่าเท่ากับร้อยละ 1.4 และ 25.4 ตามลำดับ และ D/E Ratio มีค่าเท่ากับ 17.4 เท่า ตามลำดับ (ตารางที่ 3.7)

นอกจากนี้ สคร. ได้ประมาณการสินทรัพย์ และหนี้สินรวมของ รฟม. ในช่วงปีงบประมาณ 2561 และปีงบประมาณ 2562 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 407,157 ล้านบาท และลดลงเป็นจำนวน 396,967 ล้านบาท ในขณะที่หนี้สินรวมจำนวน 493,292 ล้านบาท คาดว่าจะลดลงเป็นจำนวน 485,564 ล้านบาท ทั้งนี้ ประมาณการผลการดำเนินงานของ รฟม. ในช่วงปีงบประมาณดังกล่าว โดยคาดว่า รฟม. จะมีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 948 ล้านบาท และจำนวน 55 ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE ยังคงติดลบ โดยการติดลบดังกล่าวลดลงตามการขาดทุนสุทธิที่ลดลง แต่ในส่วนของ D/E Ratio จะอยู่ที่ 39 เท่า และ 62.8 เท่า ในปีงบประมาณ 2561 และปีงบประมาณ 2562 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงมาก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รฟม. ในอีก 2 ปีข้างหน้ายังคงมีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากก่อนหน้านี้ในการลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางราง รวมไปถึงรายได้จากการเดินรถในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้น

ตารางที่ 3.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม ส่วนของทุน และอัตราส่วนทางการเงิน การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)				
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	228,119	241,091	326,196	338,996
หนี้สินรวม	213,354	225,697	312,417	320,533
ส่วนของทุน	14,765	15,393	13,778	18,463
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	3,416	628	(1,614)	4,683
กำไร (ขาดทุน) สะสม	13,819	14,447	12,833	13,156
ROA (ร้อยละ)	1.5	0.3	(0.5)	1.4
ROE (ร้อยละ)	23.1	4.1	(11.7)	25.4
D/E (เท่า)	14.4	14.7	22.7	17.4

ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558 และ 31 ธันวาคม 2559 (ข้อมูลปี 2557 - 2559) และข้อมูลจาก สคร. (ข้อมูลปี 2560) ณ วันที่ 5 มีนาคม 2561

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 พบว่า มีหนี้สินรวมมากกว่าสินทรัพย์รวม โดยมีหนี้สินรวมเฉลี่ยจำนวน 97,218 ล้านบาท ในขณะที่มีสินทรัพย์รวมเฉลี่ยเพียง 7,875 ล้านบาท ซึ่งหนี้สินรวมส่วนใหญ่เป็นหนี้สินไม่หมุนเวียนรายการเงินกู้ยืมระยะยาว ทั้งนี้ หนี้สินรวมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อเทียบกับสินทรัพย์รวมที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เมื่อพิจารณาโครงสร้างเงินทุนของ ขสมก. พบว่า มีหนี้สินในมูลค่าที่สูง ในขณะที่ส่วนของทุนติดลบเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง โดยปีงบประมาณ 2560 มีสัดส่วนหนี้สินในอัตราร้อยละ 1,317.8 ของสินทรัพย์รวม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ขสมก. ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องได้ภายใต้ความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลเท่านั้น เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงินในปีงบประมาณ 2557 – 2560 พบว่า ค่า ROA ทุกปีติดลบเนื่องจาก ขสมก. มีผลขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด โดยค่า ROA เฉลี่ยติดลบร้อยละ 62.2 แสดงให้เห็นว่า ขสมก. ไม่สามารถบริหารสินทรัพย์เพื่อหาผลตอบแทนได้ โดยสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นรายการลูกหนี้อื่นซึ่งเกิดจากรายได้รถเมล์ฟรีค้างรับตามมาตรการลดค่าครองชีพช่วยเหลือประชาชน โดยปีงบประมาณ 2558 และ 2559 รายการลูกหนี้อื่นที่เป็นรายได้รถเมล์ฟรีค้างรับคิดเป็นร้อยละ 62.1 และ 52.1 ของสินทรัพย์รวม

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 พบว่า ขสมก. ขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด ทั้งนี้ ผลขาดทุนเฉลี่ยมีจำนวน 4,930 ล้านบาท และเมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้พบว่า รายได้หลักเป็นรายได้จากการเดินรถ โดยปีงบประมาณ 2559 รายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 86.0 ของรายได้รวม ในขณะที่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นต้นทุนในการเดินรถ คิดเป็นร้อยละ 61.4 ของค่าใช้จ่ายรวม โดยปีงบประมาณ 2560 ขาดทุนสุทธิจำนวน 4,917 ล้านบาท สูงกว่าปีก่อนจำนวน 115 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.4 (ตารางที่ 3.8)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินงานของ ขสมก. ในอนาคตจะเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจและภายใต้สมมติฐานในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ของแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่ง สคร. คาดว่า ขสมก. ยังคงประสบปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยประมาณการว่า ปีงบประมาณ 2561 และปีงบประมาณ 2562 จะขาดทุนสุทธิจำนวน 5,849 ล้านบาท และ 6,177 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ ขสมก. ยังไม่มีการประมาณการงบแสดงฐานะการเงินและงบกำไรขาดทุนปีงบประมาณ 2561 และ 2562 เนื่องจากรอการประเมินสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจอีกครั้ง

ตารางที่ 3.8 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)				
ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	7,645	8,000	7,980	8,127
หนี้สินรวม	92,214	97,382	102,057	107,099
ส่วนของทุน	(84,568)	(89,382)	(94,077)	(98,972)
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(5,197)	(4,790)	(4,802)	(4,917)
กำไร (ขาดทุน) สะสม	(96,040)	(100,831)	(105,633)	(105,071)
ROA (ร้อยละ)	(68.0)	(59.9)	(60.2)	(60.5)

ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558 และ

31 ธันวาคม 2559 (ข้อมูลปี 2557 – 2559) และข้อมูลจาก สคร. (ข้อมูลปี 2560) ณ วันที่ 5 มีนาคม 2561

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.)

ในช่วงปีปฏิทิน 2557 – 2559 พบว่า บกท. มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับส่วนของทุน โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว บกท. มีสินทรัพย์รวมเฉลี่ยจำนวน 297,620 ล้านบาท และมีหนี้สินรวมเฉลี่ยจำนวน 261,684 ล้านบาท ในขณะที่ค่า ROA และค่า ROE มีค่าเฉลี่ยติดลบที่ร้อยละ 3.1 และ 25.7 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดทุนในปีปฏิทิน 2557 – 2558 โดยปีปฏิทิน 2559 บกท. สามารถพลิกฟื้นกลับมาทำได้อีกครั้ง ส่งผลให้ค่า ROA และ ROE มีค่าเป็นบวกอยู่ที่ร้อยละ 0.02 และ 0.1 ตามลำดับ และ D/E Ratio มีค่าเฉลี่ย 7.4 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) สะท้อนถึงการมีหนี้สินเป็นจำนวนมากของ บกท. ทั้งนี้ ปีปฏิทิน 2560 มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมจำนวน 280,774 ล้านบาท และจำนวน 248,761 ล้านบาท ตามลำดับ โดยลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 0.8 และ 0.3 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า ROA และ ROE พบว่า ติดลบร้อยละ 0.7 และ 6.5 ตามลำดับ ในขณะที่ D/E Ratio มีค่าเท่ากับ 7.8 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) สะท้อนว่า บกท. มีภาระหนี้สินจำนวนมาก และในแต่ละปียังมีภาระในการจ่ายชำระเงินต้นและดอกเบี้ยจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานในช่วงปีปฏิทิน 2557 – 2559 พบว่า ทุกปีที่ผ่านมา บกท. มีค่าใช้จ่ายรวมสูงกว่ารายได้รวม ส่งผลให้ บกท. มีผลการดำเนินงานขาดทุนเฉลี่ยจำนวน 9,524 ล้านบาท ทั้งนี้ ปีปฏิทิน 2560 บกท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 2,072 ล้านบาท ต่างจากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีกำไรสุทธิจำนวน 46 ล้านบาท (ซึ่งเป็นกำไรสุทธิจากรายได้จากการได้รับคืนภาษีเงินได้ที่ชำระเกิน) โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของ บกท. เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าน้ำมันเครื่องบิน ค่าใช้จ่ายผลประโยชน์พนักงาน และค่าบริการการบิน (ตารางที่ 3.9)

อย่างไรก็ตาม สคร. ได้ประมาณการสินทรัพย์ และหนี้สินรวมของ บกท. ซึ่งมีข้อมูลเฉพาะปีปฏิทิน 2561 โดยคาดว่าจะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 270,425 ล้านบาท หนี้สินรวมจำนวน 213,386 ล้านบาท สำหรับด้านรายได้และรายจ่าย สคร. ประมาณการว่า บกท. จะมีรายได้รวมจำนวน 214,663 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 200,398 ล้านบาท ส่งผลให้การดำเนินงานของ บกท. มีผลกำไรสุทธิจำนวน 9,028 ล้านบาท โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ บกท. กลับมามีกำไร เนื่องจากการฟื้นฟูองค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น การปรับลดขนาดขององค์กรลง โดยการปรับลดพนักงาน การปรับลดเที่ยวบิน และการปรับฝูงบินให้สอดคล้องกับการดำเนินงาน เป็นต้น รวมไปถึงการลดการขาดทุนในจุดที่ไม่สามารถสร้างผลตอบแทนได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ROA และ ROE มีค่าร้อยละ 3.3 และ 15.8 เพิ่มขึ้นจากช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ปี 2558 – ปี 2560) และในส่วนของ D/E Ratio อยู่ที่ 3.7 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าในภาพรวมผลการดำเนินงานของ บกท. จะดีขึ้น แต่ก็ยังคงต้องติดตามการดำเนินงานของ บกท. ต่อไปเนื่องจากสภาพการณ์แข่งขันที่รุนแรงและเปลี่ยนแปลงไปของธุรกิจการบิน ตลอดจนปัจจัยกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะส่งผลต่อการดำเนินงานของ บกท. อย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3.9 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)				
ปีปฏิทิน	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	307,267	302,471	283,123	280,774
หนี้สินรวม	265,971	269,545	249,535	248,761
ส่วนกองทุน	41,295	32,926	33,588	32,013
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	(15,572)	(13,046)	46	(2,072)
กำไร (ขาดทุน) สะสม	(8,849)	(22,247)	(22,167)	(18,078)
ROA (ร้อยละ)	(5.1)	(4.3)	0.02	(0.7)
ROE (ร้อยละ)	(37.7)	(39.6)	0.1	(6.5)
D/E (เท่า)	6.4	8.2	7.4	7.8

ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558 และสำหรับสิ้นปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2559 (ข้อมูลปี 2557 – 2559) และข้อมูลจาก สคร. (ข้อมูลปี 2560) ณ วันที่ 5 มีนาคม 2561

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ทีโอที)

ในช่วงปีปฏิทิน 2557 – 2559 พบว่า มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม โดยสินทรัพย์รวมเฉลี่ย มีจำนวน 168,484 ล้านบาท ซึ่งได้แก่ ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์ (รวมสินทรัพย์โครงข่าย 3G) และมีหนี้สินรวมเฉลี่ยจำนวน 57,616 ล้านบาท โดยหนี้สินส่วนใหญ่เป็นหนี้สินหมุนเวียนรายการเจ้าหนี้ตามสัญญาส่วนแบ่งรายได้ ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ที่บริษัทต้องจ่ายส่วนแบ่งรายได้ตามข้อกำหนดในสัญญาร่วมลงทุน เช่น การให้บริการ โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์สาธารณะ บริการเชื่อมโยงโครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสงตามเส้นทางรถไฟ เป็นต้น สำหรับค่า ROA และ ROE ในปีปฏิทิน 2558 และ 2559 มีค่าติดลบเนื่องจากทีโอทีมีผลขาดทุนสุทธิ โดยค่า ROA ติดลบร้อยละ 3.6 และ 3.9 ตามลำดับ และค่า ROE ติดลบร้อยละ 5.4 และ 5.6 ตามลำดับ ในขณะที่ D/E Ratio อยู่ในช่วงระหว่าง 0.5 – 0.6 เท่า ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) สาเหตุจากหนี้สินรวมของทีโอทีอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเทียบกับส่วนของทุน

ทั้งนี้ ปีปฏิทิน 2560 ทีโอทีมีสินทรัพย์รวมจำนวน 149,145 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 0.5 และมีหนี้สินรวมจำนวน 48,464 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 3.8 โดยค่า ROA และ ROE ติดลบเท่ากับร้อยละ 2.4 และ 3.6 ในขณะที่ D/E Ratio เท่ากับ 0.5 เท่า สำหรับผลการดำเนินงานพบว่า ทีโอทีขาดทุนสุทธิจำนวน 3,598 ล้านบาท ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนจำนวน 2,180 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.7 (ตารางที่ 3.10)

อย่างไรก็ตาม สคร. ได้ประมาณการสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมของทีโอทีในช่วงปีปฏิทิน 2561 และปีปฏิทิน 2562 โดยคาดว่า จะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 145,612 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 150,118 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่หนี้สินรวมคาดว่าจะมีจำนวน 48,026 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 48,461 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ สคร. ประมาณการว่า ทีโอทีจะมีรายได้จำนวน 88,395 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2561 และเพิ่มขึ้นเป็น 94,332 ล้านบาท ในปีปฏิทิน 2562 ในขณะที่ประมาณการค่าใช้จ่ายคาดว่าจะมีจำนวน 85,256 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 88,112 ล้านบาท ตามลำดับในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของทีโอทีมีผลกำไรสุทธิ จำนวน 2,157 ล้านบาท และ 4,934 ล้านบาท ตามลำดับ โดยผลการดำเนินงานของทีโอทีดังกล่าว เป็นไปตามแผนธุรกิจและแผนยุทธศาสตร์เพื่อพลิกฟื้นฐานะการเงินและสภาวะการแข่งขัน ในกิจการโทรคมนาคม เช่น การเป็นพันธมิตรกับคู่ค้าเอกชนในการพัฒนาคลื่นความถี่ 2100 เมกะเฮิรตซ์

และ 2300 เมกะเฮิร์ตซ์ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ค่า ROA และ ROE มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 1.5 และ 2.2 ในปีปฏิทิน 2561 และร้อยละ 3.3 และ 4.9 ในปี 2562 ในขณะที่ D/E Ratio มีค่าอยู่ที่ 0.49 เท่า และ 0.48 เท่า ในปีปฏิทิน 2561 และปีปฏิทิน 2562 ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด สาเหตุจากหนี้สินรวมที่อยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับส่วนของทุน

ตารางที่ 3.10 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
ปีปฏิทิน 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)				
ปีปฏิทิน	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	191,167	164,361	149,923	149,145
หนี้สินรวม	69,852	56,288	46,707	48,464
ส่วนของทุน	121,315	108,073	103,216	100,680
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	1,947	(5,885)	(5,778)	(3,598)
กำไร (ขาดทุน) สะสม	105,743	99,502	93,764	91,979
ROA (ร้อยละ)	1.0	(3.6)	(3.9)	(2.4)
ROE (ร้อยละ)	1.6	(5.4)	(5.6)	(3.6)
D/E (เท่า)	0.6	0.5	0.5	0.5

ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558 และ 31 ธันวาคม 2559 (ข้อมูลปีปฏิทิน 2557 – 2559) และข้อมูลจาก สคร. (ข้อมูลปี 2560) ณ วันที่ 5 มีนาคม 2561

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.)

ในช่วงปีปฏิทิน 2557 – 2559 กสท. มีสินทรัพย์รวมในระดับที่ใกล้เคียงกับหนี้สินรวม โดยมีสินทรัพย์รวมเฉลี่ยและหนี้สินรวมเฉลี่ยจำนวน 166,476 ล้านบาท และจำนวน 132,006 ล้านบาท ตามลำดับ โดยสินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุนระยะสั้น ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายค้างจ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายบริการโทรคมนาคม ค่าเช่า/ ค่าใช้สินทรัพย์ เป็นต้น ในขณะที่ค่า ROA อยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 1.8 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้นิติทรัพย์สินในการหาผลตอบแทนอยู่ในระดับที่ต่ำ สำหรับค่า ROE อยู่ในระดับที่สูง โดยมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 8.8 ซึ่งเป็นผลจาก กสท. มีส่วนของทุนที่ต่ำเมื่อเทียบกับหนี้สิน ในขณะที่ D/E Ratio มีค่าเฉลี่ย 3.8 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงในการมีหนี้สินอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ ปีปฏิทิน 2560 มีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมจำนวน 139,012 ล้านบาท และจำนวน 108,998 ล้านบาท ตามลำดับ ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 15.4 และ 15.5 ตามลำดับ ในขณะที่ค่า ROA และ ROE ตีลบเท่ากับร้อยละ 3.6 และ 16.6 ตามลำดับ D/E Ratio เท่ากับ 3.6 เท่า

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2557 – 2559 พบว่า กสท. มีความสามารถในการหารายได้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยมีรายได้รวมสูงกว่าค่าใช้จ่ายรวมทุกปี โดยรายได้หลักมาจากรายได้จากการให้บริการ ได้แก่ ธุรกิจโทรศัพท์ ธุรกิจบรอดแบนด์ ธุรกิจสื่อสารไร้สาย ซึ่งรายได้จากธุรกิจสื่อสารไร้สายมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 68.0 71.5 และ 71.0 ของรายได้จากการให้บริการตามลำดับ ในขณะที่ค่า ROA มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 1.8 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กสท. มีความสามารถในการใช้สินทรัพย์เพื่อหาผลตอบแทนอยู่ในระดับต่ำ และค่า ROE มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 8.8 แสดงถึง กสท. มีความสามารถในการใช้ทุนเพื่อหาผลตอบแทนอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน และ D/E Ratio มีค่าเฉลี่ย 3.8 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่ สศช.

กำหนด (ไม่เกิน 1.5 เท่า) แสดงให้เห็นว่า กสท. มีความเสี่ยงด้านหนี้สินอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ ปี 2560 พบว่า กสท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 4,989 ล้านบาท ในขณะที่ปีก่อนมีกำไรสุทธิจำนวน 2,317 ล้านบาท เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายรวมสูงกว่ารายได้รวม (ตารางที่ 3.11)

อย่างไรก็ตาม สคร. ได้ประมาณการสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวมของ กสท. ในปี 2561 และปี 2562 โดยคาดว่า จะมีสินทรัพย์รวมจำนวน 145,965 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 150,117 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่หนี้สินรวมคาดว่าจะมีจำนวน 109,355 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 110,903 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ สคร. ประมาณการว่า กสท. จะมีรายได้จำนวน 57,463 ล้านบาท ในปี 2561 และลดลงเป็น 50,687 ล้านบาท ในปี 2562 เนื่องจากสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 เมกะเฮิรตซ์ และ 850 เมกะเฮิรตซ์ สิ้นสุดลง ในขณะที่ประมาณการค่าใช้จ่ายในปี 2561 มีจำนวน 54,520 ล้านบาท และลดลงเป็น 44,733 ล้านบาท ในปี 2562 ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของ กสท. มีผลกำไรสุทธิจำนวน 2,326 ล้านบาท และจำนวน 4,735 ล้านบาท ในปี 2561 และปี 2562 ตามลำดับ ทั้งนี้ การดำเนินงานของ กสท. ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อบำรุงรักษาอุปกรณ์ตามภารกิจปกติขององค์กร เช่น การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม การสื่อสารทางสายและไร้สาย ทั้งในและต่างประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสื่อสารข้อมูลและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง รวมไปถึงการร่วมมือกับทีโอทีในการจัดตั้งบริษัท โครงข่ายระหว่างประเทศและศูนย์ข้อมูลอินเทอร์เน็ต (Neutral Gateway & Data Center: NGDC) ในการดำเนินธุรกิจอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประมาณการดังกล่าวข้างต้น พบว่า ROA และ ROE มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 1.6 และร้อยละ 6.4 ในปี 2561 และร้อยละ 3.2 และร้อยละ 12.1 ในปี 2562 ในขณะที่ D/E Ratio มีค่าอยู่ที่ 3 เท่า และ 2.8 เท่า ในปี 2561 และปี 2562 ตามลำดับ ซึ่งมีค่าเกินจากเกณฑ์ที่ สศช. กำหนด

ตารางที่ 3.11 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ปีปฏิทิน 2557 – 2560

หน่วย: ล้านบาท

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด				
ปีปฏิทิน	2557	2558	2559	2560
สินทรัพย์รวม	182,437	152,600	164,391	139,012
หนี้สินรวม	148,682	118,309	129,027	108,998
ส่วนของทุน	33,755	34,291	35,364	30,012
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	3,652	3,124	2,317	(4,989)
กำไร (ขาดทุน) สะสม	21,718	22,330	22,854	25,998
ROA (ร้อยละ)	2.0	2.0	1.4	(3.6)
ROE (ร้อยละ)	10.8	9.1	6.6	(16.6)
D/E (เท่า)	4.4	3.5	3.6	3.6

ที่มา: รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงิน บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัทย่อย สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2558 และสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2559 (ข้อมูลปีปฏิทิน 2557 – 2559) และข้อมูลจาก สคร. (ข้อมูลปี 2560) ณ วันที่ 5 มีนาคม 2561

กล่าวโดยสรุปวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง ยังคงมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดภาระทางการเงินคลั่ง อันเนื่องมาจากความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่องและเงินทุนที่เพียงพอ และบางแห่งมีผลประกอบการที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง

3.3.2 การวิเคราะห์เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หนี้สินสุทธิ และความต้องการ

เงินลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

1) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)¹⁸

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ รายแห่ง จะใช้ตัวชี้วัดเงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาประยุกต์ใช้กับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระดับสูงจำนวน 4 แห่ง (ซึ่งอยู่ในกลุ่มสาขาขนส่ง) ได้แก่ 1) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) 2) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) 3) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และ 4) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) พบว่ารัฐวิสาหกิจฯ 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ 3.6 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 แนวโน้มของการขอรับงบประมาณจากรัฐวิสาหกิจฯ 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีดังนี้

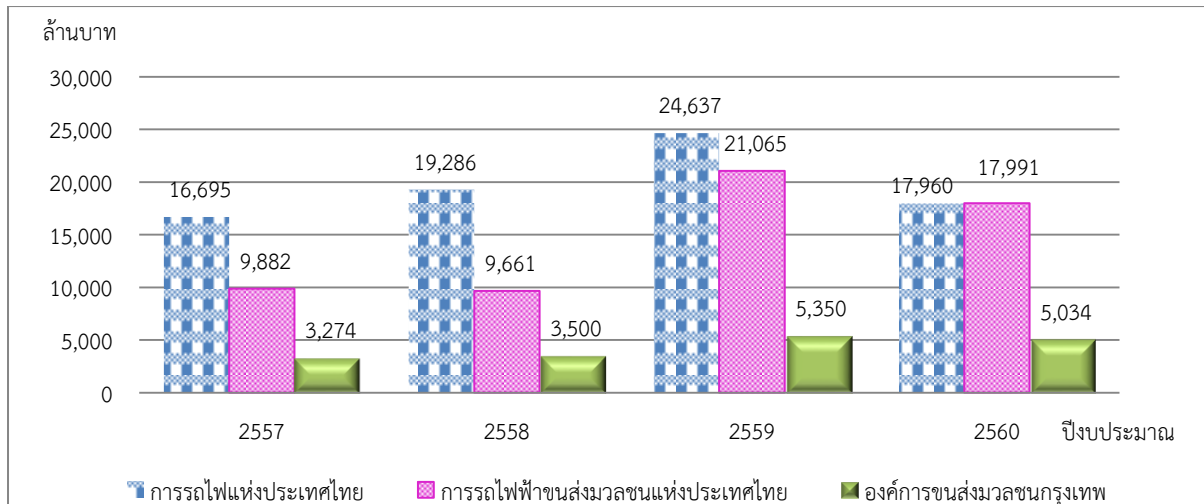
- รฟท. ได้รับงบประมาณในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 – 2559 โดยปีงบประมาณ 2559 ได้รับงบประมาณจำนวน 24,637 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 คิดเป็นร้อยละ 27.8 ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รฟท. ได้รับงบประมาณจำนวน 17,960 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2559 คิดเป็นร้อยละ 27.1 โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่นำมาใช้ในการดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรางหลายโครงการ เช่น โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่สายต่าง ๆ และการปรับปรุงทางรถไฟ เป็นต้น

- รฟม. ได้รับงบประมาณปีงบประมาณ 2559 จำนวน 21,065 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นมากจากปีงบประมาณ 2558 คิดเป็นร้อยละ 52.9 เนื่องจาก รฟม. ต้องดำเนินโครงการขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบราง เช่น การก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง สายสีชมพู สายสีส้ม และสายสีเขียว เป็นต้น ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รฟม. ได้รับงบประมาณจำนวน 17,991 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2559 คิดเป็นร้อยละ 14.6 อย่างไรก็ตาม ในภาพรวม รฟม. ยังคงได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง

- ขสมก. ได้รับงบประมาณปีงบประมาณ 2559 จำนวน 5,350 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ 52.8 ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 ขสมก. ได้รับงบประมาณจำนวน 5,034 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 5.9 โดยงบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่แบ่งออกเป็น 1) โครงการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (Public Service Obligation: PSO) และ 2) โครงการชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน

¹⁸ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง ผลต่างระหว่างรายรับเงินช่วยเหลือจากงบประมาณของรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

แผนภาพที่ 3.6 เงินรับสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.
ปีงบประมาณ 2557 – 2560



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป

หมายเหตุ: รวบรวมข้อมูลโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

- สำหรับ บกท. เป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงไม่ได้รับงบประมาณรายจ่ายรายประจำปี โดย บกท. มีการจ่ายเงินให้รัฐบาลโดยผ่านการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคล และรายได้นำส่งคลังในปีที่มีกำไรจากผลการดำเนินงาน ซึ่งในช่วงปี 2557 – 2560 บกท. ไม่มีรายได้นำส่งคลังเนื่องจากประสบปัญหาการขาดทุนอย่างรุนแรง โดยสาเหตุจากรายได้ที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

2) หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจา (Net Debt)¹⁹

เมื่อนำตัวชี้วัดหนี้สุทธิของรัฐบาลกิจา มาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลกิจา ทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. และ บกท. พบว่า รัฐบาลกิจา ทั้ง 4 แห่ง มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงและทรงตัว สาเหตุส่วนใหญ่มาจากจำนวนหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงาน รวมถึงการดำเนินงานขับเคลื่อนโครงสร้างพื้นฐานระบบรางของ รฟท. และ รฟม. และการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ของ ขสมก. เช่น ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อม เป็นต้น

ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ 3.7 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 แนวโน้มหนี้สุทธิของรัฐบาลกิจา 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. มีดังนี้

- รฟท. พบว่า มีหนี้สุทธิสูงที่สุดเมื่อเทียบกับ รฟม. และ ขสมก. โดยในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 มีหนี้สุทธิเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 284,659 ล้านบาท ในปี 2557 เป็นจำนวน 350,579 ล้านบาท ในปี 2560 ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 65,920 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 23.2 โดยสาเหตุสำคัญมาจากการประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย ซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมเป็นระยะเวลานานสำหรับหนี้สินส่วนใหญ่ของ รฟท. ได้แก่ เงินกู้ยืมระยะยาว และภาระบำเหน็จบำนาญตกทอด อย่างไรก็ตาม

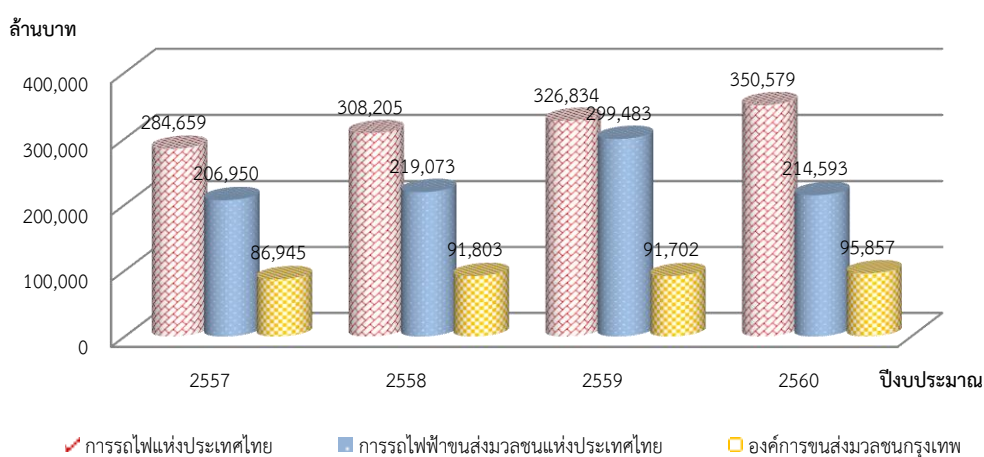
¹⁹ หนี้สุทธิของรัฐบาลกิจา หมายถึง หนี้สินทั้งหมดของรัฐบาลกิจา หักด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนทั้งหมดของรัฐบาลกิจา ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินผลความสามารถในการชำระหนี้จากสินทรัพย์หมุนเวียนที่มีอยู่ ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเงินหรือสมดุล และผลประกอบการของรัฐบาลกิจาซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจ่ายเงินของรัฐบาลกิจา

การที่ รพท. มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับสูงแสดงให้เห็นถึงสภาพคล่องที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมถึงการสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นจำนวนมากซึ่งอาจจะกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลได้

- รพท. พบว่า มีหนี้สุทธิอยู่ในระดับที่สูงรองลงมาจาก รพท. โดยปีงบประมาณ 2559 มีหนี้สุทธิสูงที่สุดที่จำนวน 299,483 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 36.7 มีสาเหตุจากหนี้สินถาวร รายการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินกู้ยืมระยะยาวที่เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รพท. มีหนี้สุทธิ 214,593 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 28.3 มีสาเหตุจากสินทรัพย์หมุนเวียน รายการลูกหนี้อื่นที่เพิ่มสูง และหนี้สินรวมอยู่ในระดับที่ทรงตัว

- ขสมก. พบว่า มีหนี้สุทธิต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับ รพท. และ รพท. โดยในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 ขสมก. มีหนี้สุทธิเพิ่มขึ้นจากจำนวน 86,945 ล้านบาท ในปี 2557 เป็นจำนวน 95,857 ล้านบาท ในปี 2560 หรือเพิ่มขึ้นจำนวน 9,212 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.6 โดยหนี้สินส่วนใหญ่ของ ขสมก. อยู่ในรูปของเงินกู้ยืมระยะยาวที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง โดยในปีงบประมาณ 2560 ขสมก. มีเงินกู้ยืมระยะยาวจำนวน 72,227 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 71.1 ของหนี้สินรวม

**แผนภาพที่ 3.7 หนี้สุทธิของ รพท. รพท. และ ขสมก.
ปีงบประมาณ 2557 – 2560**

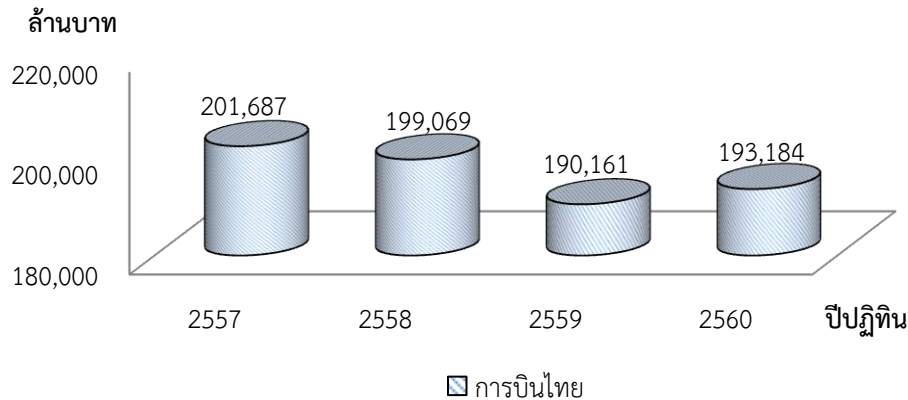


ที่มา: (1) ข้อมูลของ รพท. และ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557 – 2559 ใช้ข้อมูลจากงบการเงินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสอบทานแล้ว สำหรับปีงบประมาณ 2560 เป็นข้อมูลจากระบบ GFMS ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

(2) ข้อมูลของ รพท. ปีงบประมาณ 2557 – 2560 ใช้ข้อมูลจากงบการเงินเบื้องต้นของ รพท. ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

- บกท. พบว่า ในช่วงปีปฏิทิน 2557 – 2559 หนี้สุทธิทยอยปรับลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยหนี้สุทธิลดลงจากจำนวน 201,687 ล้านบาท ในปี 2557 เป็นจำนวน 190,161 ล้านบาท ในปี 2559 ซึ่งลดลงจำนวน 11,526 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.7 สำหรับหนี้สุทธิของ บกท. ที่เปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่มาจากการปรับโครงสร้างของ บกท. โดยปรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้มีความรัดกุมขึ้น ตลอดจนทยอยจ่ายค่าใช้จ่ายค้างจ่ายในส่วนของหนี้สินเงินกู้ยืม ทั้งนี้ ปีปฏิทิน 2560 บกท. มีหนี้สุทธิจำนวน 193,184 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 1.6 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของสินทรัพย์หมุนเวียนในรายการลูกหนี้การค้า และเงินลงทุนชั่วคราว (แผนภาพที่ 3.8)

แผนภาพที่ 3.8 หนี้สุทธิของ บกท.
ปีปฏิทิน 2557 – 2560



ที่มา: งบการเงินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ประจำปีปฏิทิน 2557 – 2560 โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

3) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs)²⁰

ปีงบประมาณ 2560 รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนรวมจำนวน 115,264 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.5 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมดที่มีจำนวน 344,129 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลเร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมขนส่งทางราง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งมีผลให้ งบลงทุนของ รฟท. และ รฟม. เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยสามารถพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน 6 แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ/ปีปฏิทิน 2557 – 2560²¹ (แผนภาพที่ 3.9) ดังนี้

- รฟท. พบว่า ในแต่ละปีได้รับอนุมัติงบลงทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลจากการที่ รฟท. เร่งผลักดันให้เกิดการวางโครงสร้างพื้นฐานระบบราง โดยในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 รฟท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนเพิ่มขึ้นจากจำนวน 50,425 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 60,716 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 10,291 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.4 ในขณะที่อัตราการเบิกจ่ายงบลงทุนอยู่ในระดับต่ำกว่าแผนที่กำหนด ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 รฟท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 59,697 ล้านบาท และมีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 23,575 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 39.5 ของงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติทั้งหมด โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ รฟท. เบิกจ่ายงบลงทุนได้ต่ำ เนื่องจากเมื่อ รฟท. ได้รับวงเงินลงทุนแล้วไม่สามารถดำเนินการตามโครงการที่เสนอได้ รวมถึงความล่าช้าที่เกิดจากการเบิกจ่ายวงเงินจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นรายโครงการ

- รฟม. พบว่า ปีงบประมาณ 2559 ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 16,149 ล้านบาท และ ปีงบประมาณ 2560 โดยได้รับอนุมัติงบลงทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 28,721 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวน 12,572 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 77.8 โดยอัตราการเบิกจ่ายตลอดทั้ง 2 ปี สามารถดำเนินการได้เกือบเต็มจำนวน

²⁰ ความต้องการด้านเงินทุนรวม หมายถึง ความต้องการเงินทุนในการดำเนินงาน การจัดหาเงินทุนภายในประเทศ และการกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการวิเคราะห์สภาพคล่องและความเพียงพอของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

²¹ ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

(ร้อยละ 100 ในปีงบประมาณ 2559 และร้อยละ 99.9 ในปีงบประมาณ 2560) ทั้งนี้ การลงทุนของ รฟม. ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานระบบราง โดยปีงบประมาณ 2560 รฟม. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 28,704 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.9 ของงบลงทุนอนุมัติ

- ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนในแต่ละปีงบประมาณตามความจำเป็นหรือโครงการที่ต้องจัดทำในปีนั้น ๆ เช่น ปีงบประมาณ 2557 ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 3,740 ล้านบาท สำหรับโครงการจัดซื้อรถโดยสารประจำทางที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (รถเมล์เอ็นจีวี) แต่เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จึงไม่สามารถจัดซื้อรถโดยสารประจำทางดังกล่าวได้จนถึงปัจจุบัน เป็นต้น ในขณะที่ปีงบประมาณ 2558 และ 2559 ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 601 ล้านบาท และจำนวน 276 ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2560 ขสมก. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 232 ล้านบาท โดยเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 66 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.2 ของงบลงทุนอนุมัติ

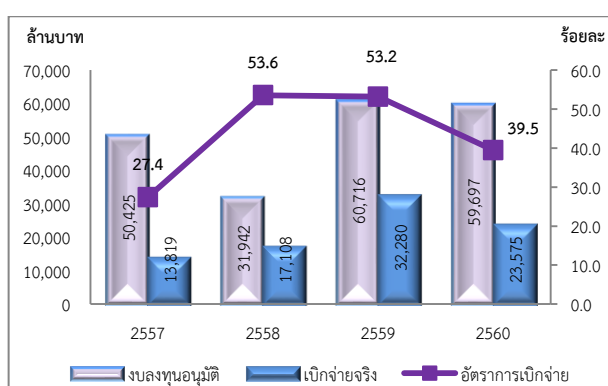
- บกท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีปฏิทิน 2557 – 2559 โดยปี 2557 ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 25,552 ล้านบาท ลดลงเหลือจำนวน 10,271 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 59.8 ในปีปฏิทิน 2559 ซึ่งเป็นผลจากการปรับลดขนาด บกท. ที่ประสบปัญหาขาดทุน ทั้งนี้ ปีปฏิทิน 2560 บกท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนจำนวน 15,144 ล้านบาท โดยเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 10,492 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 69.3 ของงบลงทุนอนุมัติ

- ทีโอที ได้รับอนุมัติงบลงทุนสูงสุดในปีปฏิทิน 2558 จำนวน 15,675 ล้านบาท โดยมีการเบิกจ่ายงบลงทุนจำนวน 7,531 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48 ของงบลงทุนอนุมัติ เนื่องจากการเร่งผลักดันการจัดตั้งบริษัทโครงข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติ จำกัด (National Broadband Network: NBN) และการดำเนินโครงการเน็ตประชารัฐ ทั้งนี้ ในปีปฏิทิน 2560 ทีโอทีได้รับการอนุมัติงบลงทุนจำนวน 4,668 ล้านบาท โดยมีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 2,960 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.4 ของงบลงทุนอนุมัติ

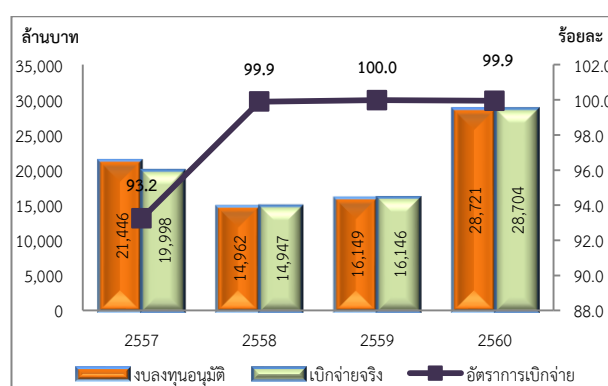
- กสท. ได้รับอนุมัติงบลงทุนสูงสุดในปีปฏิทิน 2558 จำนวน 11,000 ล้านบาท โดยมีการเบิกจ่ายงบลงทุนจำนวน 5,065 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 46 ของงบลงทุนอนุมัติ ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการดำเนินการจัดตั้งบริษัทโครงข่ายระหว่างประเทศ และศูนย์ข้อมูลอินเทอร์เน็ต จำกัด (Neutral Gateway & Data Center: NGDC) ทั้งนี้ ในปีปฏิทิน 2560 ทีโอทีได้รับการอนุมัติงบลงทุนจำนวน 6,800 ล้านบาท โดยมีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน 4,696 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 69.1 ของงบลงทุนอนุมัติ

แผนภาพที่ 3.9 งบลงทุนได้รับการอนุมัติและการเบิกจ่ายจริง

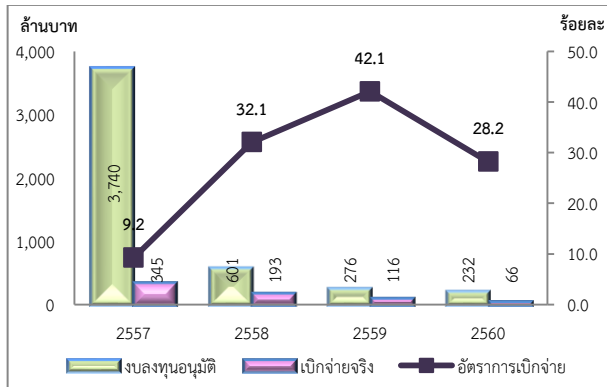
การรถไฟแห่งประเทศไทย



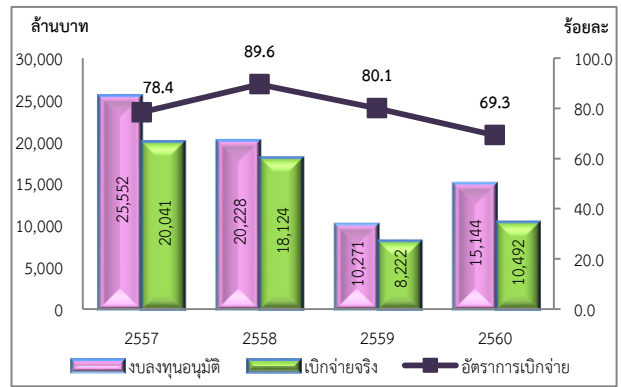
การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย



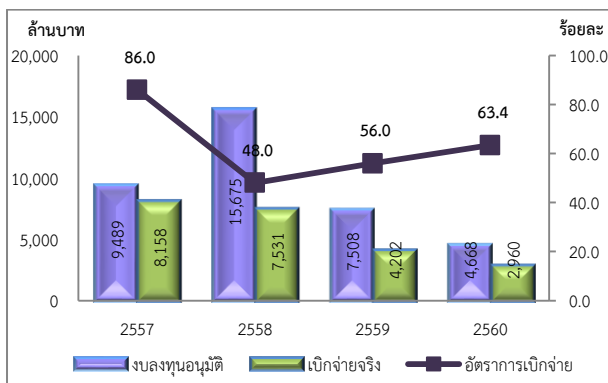
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ



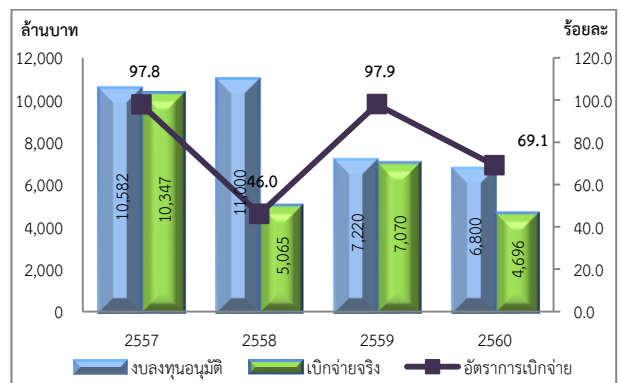
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)



บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)



บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง คือ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าว จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของรัฐบาล และรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล รวมถึงส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคต

3.3.3 การประเมินแผนงบประมาณลงทุนในอนาคตของรัฐวิสาหกิจฯ 6 แห่ง

หากพิจารณาการลงทุนในอนาคตของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง จากแผนงบประมาณลงทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2560 – 2562 หรือปีปฏิทิน 2560 – 2562 แล้วแต่กรณี) ของ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. พบว่า งบประมาณลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ มีแนวโน้มแตกต่างกันออกไป แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง 6 แห่ง (ยกเว้น รฟม.) เป็นกิจการที่ประสบปัญหาขาดทุนอย่างรุนแรงจำเป็นต้องเข้าสู่แผนฟื้นฟูกิจการตามมติของคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในบางแห่งจำเป็นต้องลดขนาดกิจการให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้ ส่งผลให้ความต้องการด้านเงินทุนลดลงไปด้วย สำหรับรายละเอียดของแผนงบประมาณลงทุนในอนาคตของรัฐวิสาหกิจฯ 6 แห่ง มีดังนี้ (ตารางที่ 3.22)

รฟท. ในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2561 – 2563) ประมาณการว่า จะมีการลงทุนทั้งสิ้นจำนวน 172,687 ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในปีงบประมาณ 2561 2562 และ 2563 จำนวน 58,430 ล้านบาท จำนวน 66,005 ล้านบาท และจำนวน 48,252 ล้านบาท ตามลำดับ โดยการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงการต่อเนื่องที่คาดว่าจะได้รับอนุมัติในปีงบประมาณ 2560 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเดินรถ การปฏิบัติงาน และการให้บริการทั้งความปลอดภัย รวดเร็ว และตรงเวลา รวมทั้งการขยายระบบรถไฟเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟระหว่างเขตเมืองกับปริมณฑลเพื่อรองรับการเดินทางเข้าสู่ใจกลางเมือง และเชื่อมต่อกับเส้นทางรถไฟเดิมเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้โดยสารในการเดินทาง

รฟม. ในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2561 – 2563) ประมาณการว่า จะมีการลงทุนทั้งสิ้นจำนวน 137,733 ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในปีงบประมาณ 2561 2562 และ 2563 จำนวน 37,773 ล้านบาท จำนวน 85,972 ล้านบาท และจำนวน 13,988 ล้านบาท ตามลำดับ โดยการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการลงทุนต่อเนื่องในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ายานต่าง ๆ ตามแผนแม่บทระบบขนส่งทางรางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และโครงการลงทุนพัฒนาด้านคมนาคมขนส่ง ทั้งในส่วนของการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน และค่าก่อสร้างงานโยธา ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเพื่อขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนสาธารณะให้สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ระหว่างเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ขสมก. ในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปีงบประมาณ 2561 – 2563) ประมาณการว่า จะมีการลงทุนทั้งสิ้นจำนวน 259 ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในปีงบประมาณ 2561 2562 และ 2563 จำนวน 169 ล้านบาท จำนวน 45 ล้านบาท และจำนวน 45 ล้านบาท ตามลำดับ โดยเป็นการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ขนาดเล็กและอุปกรณ์ดำเนินงานตามปกติขององค์กร รวมไปถึงแผนปรับปรุงและพัฒนาอู่จอดรถโดยสารซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่อง และโครงการจัดซื้อรถโดยสารใช้ก๊าซธรรมชาติ (เอ็นจีวี) เพื่อนำมาทดแทนรถโดยสารเดิมจำนวน 489 คัน

บกท. ในปีปฏิทิน 2561 ประมาณการว่า จะมีการเบิกจ่ายลงทุนรวมทั้งสิ้นจำนวน 15,369 ล้านบาท ซึ่งเป็นการลงทุนตามแผนปฏิรูปองค์กรระยะที่ 3 ได้แก่ การเพิ่มศักยภาพฝูงบินด้วยแผนการรับมอบเครื่องบินใหม่ 7 ลำ การปรับปรุงรูปแบบและคุณภาพของที่นั่งโดยสาร การจัดทำโครงการ New Web and Mobile Platform รวมไปถึงการนำระบบ Revenue Management System (RMS) และระบบ Network Management System (NMS) มาใช้ นอกจากนี้ บกท. ยังมีแผนการจัดซื้อเครื่องบินใหม่อีก 28 ลำ ในระยะเวลา 5 ปี (ปี 2560 – ปี 2564) อย่างไรก็ตาม ปีปฏิทิน 2562 และ 2563 บกท. ยังไม่ประมาณการแผนการลงทุน เนื่องจากรอการประเมินสถานการณ์และสภาพแวดล้อมปัจจุบันอีกครั้ง

ทีโอที ในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปีปฏิทิน 2561 – 2563) ประมาณการว่า จะมีการเบิกจ่ายลงทุนรวมทั้งสิ้น 21,478 ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในปีปฏิทิน 2561 2562 และ 2563 จำนวน 5,264 ล้านบาท จำนวน 9,615 ล้านบาท และจำนวน 6,599 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงการต่อเนื่องต่าง ๆ เพื่อรองรับการเพิ่มศักยภาพการให้บริการโทรคมนาคม และการจัดการรายได้ทดแทนส่วนแบ่งรายได้ตามสัญญาสัมปทาน นอกจากนี้ ทีโอทียังมีการดำเนินการตามแผนการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยความร่วมมือกับ กสท. ในการจัดตั้งบริษัท โครงข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติ (NBN) ในการดำเนินธุรกิจเคเบิลใยแก้วใต้น้ำและขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านสายสัญญาณเคเบิลใยแก้วนำแสง (Fiber to the x: FTTx) และอินเทอร์เน็ตดาต้าเซ็นเตอร์

กสท. ในช่วง 3 ปีข้างหน้า (ปีปฏิทิน 2561 – 2563) ประมาณการว่า จะมีการเบิกจ่ายเงินลงทุนรวม 17,700 ล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในปีปฏิทิน 2561 2562 และ 2563 จำนวน 6,300 ล้านบาท จำนวน 6,000 ล้านบาท และจำนวน 5,400 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อบำรุงรักษาอุปกรณ์ตาม

ภารกิจปกติขององค์กร ซึ่งจะมีส่วนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักขององค์กรในภาพรวม และยังเป็นการลงทุนอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม การสื่อสารทางสายและ ไร้สายทั้งในและต่างประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสื่อสารข้อมูลและอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง รวมถึงการร่วมมือกับทีโอทีในการจัดตั้งบริษัท โครงข่ายระหว่างประเทศและศูนย์ข้อมูลอินเทอร์เน็ต (NGDC) ในการดำเนินธุรกิจอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์

**ตารางที่ 3.12 แผนงบประมาณลงทุนปี 2561 – 2563
ของ รฟท. รฟม. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท.**

หน่วย: ล้านบาท

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ /ปฏิทิน	แหล่งที่มาของเงินลงทุน					รวม ทั้งหมด
		เงินรายได้ ของ รัฐวิสาหกิจ	เงิน งบประมาณ แผ่นดิน	เงินกู้ ภายในประเทศ	เงินกู้ และสินเชื่อ ต่างประเทศ	อื่นๆ (ระบุ)	
1. การรถไฟแห่งประเทศไทย	2561	-	38,716	12,467	7,247	-	58,430
	2562	-	-	-	-	-	66,005
	2563	-	-	-	-	-	48,252
2. การรถไฟฟ้ามหานคร แห่งประเทศไทย	2561	274	12,169	25,330	-	-	37,773
	2562	-	-	-	-	-	85,972
	2563	-	-	-	-	-	13,988
3. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2561	139	30	-	-	-	169
	2562	45	-	-	-	-	45
	2563	45	-	-	-	-	45
4. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	2561	8,989	-	-	6,381	-	15,369
	2562	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
	2563	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
5. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	2561	5,264	-	-	-	-	5,264
	2562	9,615	-	-	-	-	9,615
	2563	6,599	-	-	-	-	6,599
6. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	2561	6,300	-	-	-	-	6,300
	2562	6,000	-	-	-	-	6,000
	2563	6,000	-	-	-	-	5,400

หมายเหตุ: รัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีงบประมาณ ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. และรัฐวิสาหกิจที่ใช้ปีปฏิทิน ได้แก่ บกท. ทีโอที และ กสท.

ที่มา: ข้อมูลจากเล่มรายละเอียดงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2561 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

3.4 การประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ในด้านอื่น ๆ

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ โดยส่วนใหญ่เกิดจากการก่อหนี้ เพื่อดำเนินโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้ รัฐวิสาหกิจฯ กู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการ รวมทั้งชำระคืนหนี้เงินกู้แทนรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะโครงการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานในสาขาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุน งบประมาณจากรัฐบาลจำนวนมาก นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจฯ ที่รับผิดชอบโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดใหญ่ มักจะมีฐานะทางการเงินที่ไม่มั่นคง เช่น รฟท. รฟม. ขสมก. เป็นต้น ซึ่งประสบภาวะขาดทุน มาโดยตลอด ดังนั้น ภาระหนี้ที่เกิดจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจฯ จึงมีโอกาสที่เป็นภาระทางการคลัง ของรัฐบาลในอนาคตต่อไป หากรัฐวิสาหกิจฯ ไม่สามารถชำระคืนหนี้เงินกู้ได้

หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 – 2560 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกันให้กับรัฐวิสาหกิจฯ ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 รัฐวิสาหกิจฯ มีหนี้คงค้างจำนวน 970,216 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2559 ที่มีจำนวน 994,794 ล้านบาท หรือลดลงจำนวน 24,578 ล้านบาท เนื่องจากรัฐวิสาหกิจชำระคืนหนี้ หรือรัฐบาลชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจกรณีที่รัฐบาลรับภาระ โดยหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้าง แบ่งเป็น 1) หนี้คงค้างที่รัฐบาลค้ำประกันมีจำนวน 418,140 ล้านบาท และหนี้คงค้างที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันมีจำนวน 552,076 ล้านบาท (ภาระทางการเงินคลั่งแบบโดยนัย) ในขณะที่สัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ร้อยละ 6.4 ลดลงจากปีงบประมาณ 2559 ที่อยู่ที่ร้อยละ 7.1 และสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างต่อหนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ 2560 อยู่ที่ร้อยละ 15.2 ลดลงจากปีงบประมาณ 2559 ที่อยู่ที่ร้อยละ 16.6 (ตารางที่ 3.13)

ตารางที่ 3.13 หนี้สาธารณะคงค้างที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	1,087,393	1,065,199	994,794	970,216
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	425,897	425,120	423,594	418,140
หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	661,497	640,079	571,200	552,076
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	9.0	7.9	7.1	6.4
สัดส่วนต่อหนี้สาธารณะรวม (ร้อยละ)	19.1	18.4	16.6	15.2
GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	12,061	13,149	14,015	15,059
หนี้สาธารณะรวม	5,690,814	5,783,323	5,988,386	6,369,331

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือนของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ซึ่ง GDP (adjust) เป็น GDP รายเดือนที่ สบน. ปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP ณ วันที่ 30 กันยายน 2557 – 2560

สำหรับภาระหนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ทั้งในส่วนของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2560 พบว่า หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงจากจำนวน 425,897 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 418,140 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 หรือคิดเป็นร้อยละ 1.8 ในขณะที่หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 67,456 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 เป็นจำนวน 147,058 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 หรือคิดเป็นร้อยละ 118 ทั้งนี้ ภาระหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันในปีงบประมาณ 2560 แบ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระจำนวน 56,750 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระจำนวน 361,390 ล้านบาท และในส่วนของหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อในปีงบประมาณ 2560 แบ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระจำนวน 122,992 ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระจำนวน 24,066 ล้านบาท กล่าวโดยสรุป หนี้รัฐวิสาหกิจฯ คงค้างที่รัฐบาลรับภาระมีจำนวนทั้งสิ้น 179,742 ล้านบาท (ตารางที่ 3.14)

ตารางที่ 3.14 หนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระและไม่รับภาระ ทั้งในส่วนของหนี้ที่รัฐบาล
ค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	425,897	425,120	423,594	418,140
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ	72,036	64,158	64,172	56,750
- หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ	353,861	360,962	359,422	361,390
หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ	67,456	114,717	117,797	147,058
- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ	51,485	76,147	91,422	122,992
- หนี้ที่รัฐบาลไม่รับภาระ	15,972	38,571	26,375	24,066

หมายเหตุ: หนี้ต่างประเทศมีการคำนวณเป็นเงินบาทโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราถัวเฉลี่ยขาย ณ วันที่ทำการสุดท้ายของเดือน และหนี้ต่างประเทศที่มีการบริหารความเสี่ยงแล้วใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ทำการบริหารความเสี่ยง
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

หนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 – 2560 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยปีงบประมาณ 2560 หนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีมีจำนวน 184,908 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2557 ที่มีจำนวน 132,509 ล้านบาท เนื่องจากรัฐบาลมีแผนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ตามแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565 โดยหนี้คงค้างที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีในปีงบประมาณ 2560 แบ่งเป็น 1) หนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระจำนวน 93,147 ล้านบาท โดยเป็นยอดหนี้คงค้างในโครงการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจำนวน 14,436 ล้านบาท การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยจำนวน 78,139 ล้านบาท และการประชาสัมพันธ์ภูมิภาคจำนวน 572 ล้านบาท และ 2) หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระจำนวน 91,761 ล้านบาท โดยเป็นยอดหนี้คงค้างในโครงการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจำนวน 35,908 ล้านบาท และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยจำนวน 55,853 ล้านบาท

ตารางที่ 3.15 หนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	2557	2558	2559	2560
1. โครงการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง	129,240	145,758	161,146	184,336
2. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร	3,269	1,780	883	-
3. โครงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน	-	-	715	572
รวม	132,509	147,538	162,744	184,908

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

3.4.1 ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แล้ว ยังมีความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ทั้งทางแพ่ง และทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ อย่างมีนัยสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมาย การฟ้องร้องทางแพ่ง และทางปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ในภาพรวม ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานส่วนใหญ่เป็นข้อมูลจากหมายเหตุประกอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในแต่ละแห่งที่ได้รับการสอบถามจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ได้ทำการสำรวจรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อมูลและมีข้อพิพาททางกฎหมายมูลค่าความเสียหายสูงกว่า 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป โดยพบว่า มีรัฐวิสาหกิจ ที่มีข้อพิพาททางกฎหมายจำนวน 12 แห่ง ซึ่งคาดว่า จะมีความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 มีมูลค่าประมาณ 99,174 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาททางกฎหมายส่วนใหญ่ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาล (ศาลปกครอง และ ศาลแพ่ง) และอนุญาโตตุลาการ ซึ่งถือว่า คดียังไม่สิ้นสุด แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจ แพ้คดีความและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ถือเป็นภาระทางการคลังโดยนัยได้ (ตารางที่ 3.16)

ตารางที่ 3.16 ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น
1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	คดีเรียกค่าเสียหาย	29,280
2. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	คดีเรียกค่าทดแทนที่ดิน	28,024
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	คดีเรียกค่าเสียหาย	13,863
4. บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	7,016
5. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	6,032
6. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย และอื่น ๆ	5,051
7. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	คดีผิดสัญญาจ้างงาน	3,492
8. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,787
9. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,431
10. การประปานครหลวง	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,171
11. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,014
12. การไฟฟ้านครหลวง	คดีเรียกค่าเสียหาย	1,012
รวม		99,174

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ วันที่ 21 ธันวาคม 2559)

3.4.2 การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจ สามารถใช้ข้อมูลเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสดงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลผ่านการแทรกแซงกลไกการบริหารงาน

ในปีงบประมาณ 2560 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง รวมจำนวน 4,874 ล้านบาท คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน 3,299 ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน 1,575 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจดังกล่าว รวมจำนวน 5,899 ล้านบาท คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) จำนวน 3,579 ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน 2,320 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 3.17)

ตารางที่ 3.17 การขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	2557		2558		2559		2560		2561	
	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ	วงเงินที่ขอรับ	วงเงินที่กรม.อนุมัติ
1. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	4,851	2,436	5,624	2,733	6,556	2,991	6,575	3,299	6,825	3,579
2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)	2,078	1,525	2,147	1,967	2,427	1,899	3,046	1,575	3,324	2,320
รวม	6,929	3,961	7,771	4,699	8,983	4,890	9,621	4,874	10,149	5,899

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

ในส่วนของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน แม้ว่าจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนการบริการสาธารณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินมาตรการเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยปีงบประมาณ 2560 รฟท. และ ขสมก. ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้วจำนวน 951 ล้านบาท และจำนวน 3,599 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่ปีงบประมาณ 2561 (เฉพาะเดือนตุลาคม 2561) รฟท. และ ขสมก. ยังไม่ได้รับงบประมาณชดเชยจำนวน 87 ล้านบาท และจำนวน 290 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 3.18) อย่างไรก็ตาม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2560 ที่เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางออกไปอีก 1 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 – 31 ตุลาคม 2560 ซึ่งเป็นการขยายระยะเวลาดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวสิ้นสุดลง โดยรัฐบาลจะปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นการให้บริการเฉพาะผู้ที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณ รวมทั้งยังเป็นการลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางให้แก่ประชาชนที่มีความเดือดร้อนและจำเป็นเท่านั้น

ตารางที่ 3.18 ผลการดำเนินงานมาตรการลดภาระค่าครองชีพของรัฐวิสาหกิจฯ

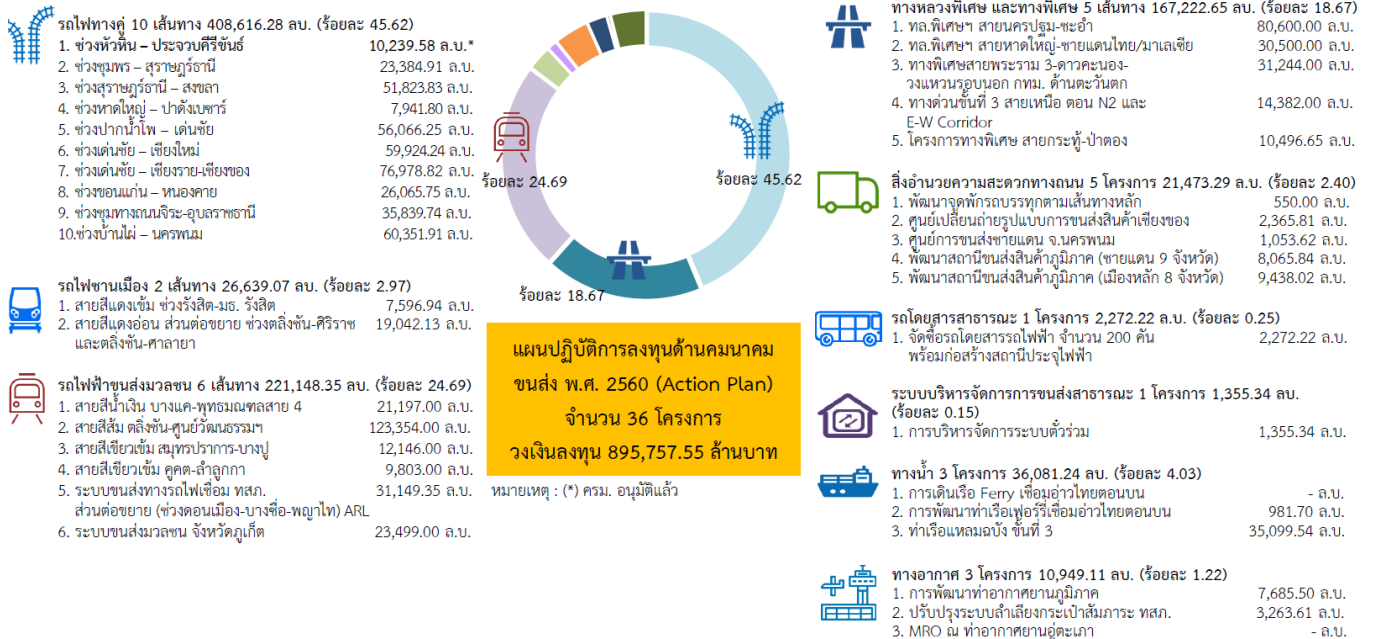
หน่วย: ล้านบาท

	ปีงบประมาณ 2558	ปีงบประมาณ 2559	ปีงบประมาณ 2560	ปีงบประมาณ 2561 (ณ เดือนตุลาคม 2560)	รวม ปีงบประมาณ 2558 - 2561
1. การรถไฟแห่งประเทศไทย					
1.1 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	1,062	1,016	951	87	3,116
1.2 จำนวนเงินที่ได้รับชดเชย	1,062	1,016	951	-	3,029
1.3 จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชดเชย	-	-	-	87	87
2. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ					
2.1 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	3,176	3,196	3,599	290	10,261
2.2 จำนวนเงินที่ได้รับชดเชย	3,176	3,196	3,599	-	9,971
2.3 จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชดเชย	-	-	-	290	290
รวมทั้งหมด					
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินตามมาตรการ	4,238	4,212	4,550	377	13,377
- จำนวนเงินที่ได้รับชดเชย	4,238	4,212	4,550	-	13,000
- จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับชดเชย	-	-	-	377	377

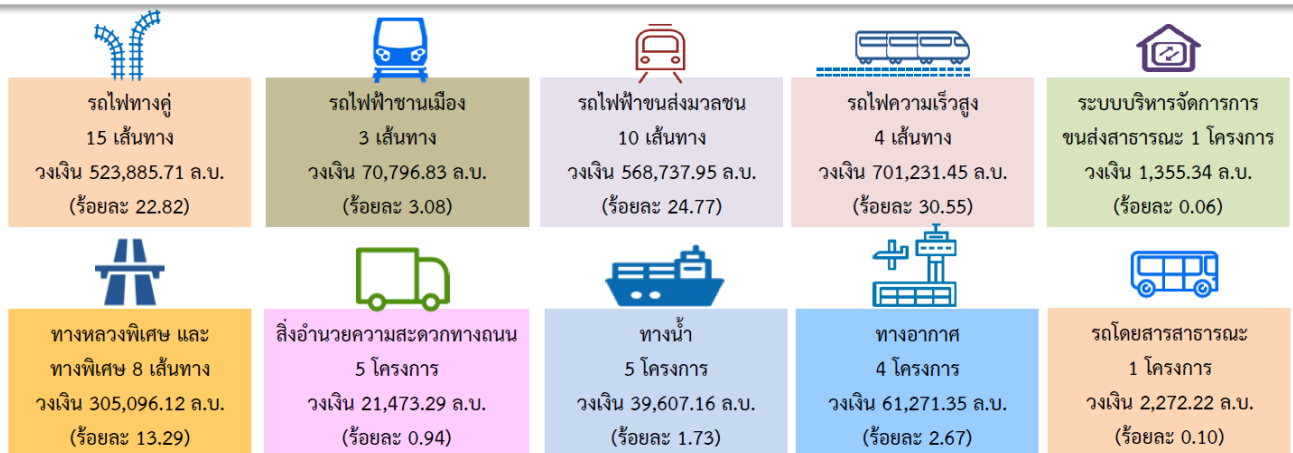
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2561

กรอบความรู้ที่ 2 แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan 2560)

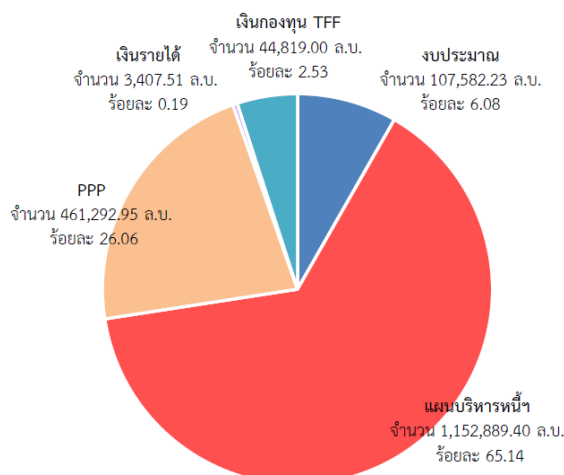
แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan 2560) จำนวน 36 โครงการ



ภาพรวมแผนปฏิบัติการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน ปี 2559 และ 2560



แหล่งเงินทุนโครงการของแผนปฏิบัติการลงทุนด้านคมนาคมขนส่ง พ.ศ. 2560 (Action Plan)



แผนการเบิกจ่ายงบประมาณ 2560 ของโครงการลงทุนที่สำคัญ 149,752.33 ล้านบาท

- แผนปฏิบัติการฯ พ.ศ. 2559
จำนวน 13 โครงการ 73,443.28 ลบ.
- โครงการที่จำเป็นต้องขยายระยะเวลาเพื่อประโยชน์สูงสุด
จำนวน 7 โครงการ 68,365.52 ลบ.
- แผนปฏิบัติการฯ พ.ศ. 2560
จำนวน 36 โครงการ 7,943.53 ลบ.

ที่มา: แผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่งระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2560 (Action Plan 2560) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม

3.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ

ตารางที่ 3.19 Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจฯ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจฯ ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 64,933 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 56,750 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อและรับภาระ ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 122,992 ล้านบาท - การให้เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 4,874 ล้านบาท	- หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลค้ำประกันแต่ไม่รับภาระ ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 361,390 ล้านบาท - หนี้รัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อแต่ไม่รับภาระ ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 24,066 ล้านบาท
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจาก ที่ปรากฏเป็น กฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดันโดยกลุ่ม ผลประโยชน์	-	- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีความเสี่ยงซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ - มูลค่าความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจบริษัทลูกและบริษัทในเครือทั้ง 12 แห่ง (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 มีมูลค่าประมาณ 99,174 ล้านบาท) - หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 552,076 ล้านบาท

หมายเหตุ: *ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ
ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐวิสาหกิจจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ รฟท. ขสมก. บกท. ทีโอที และ กสท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในแผนการแก้ไขปัญหาองค์กร (แผนฟื้นฟูฯ) ดังนั้น รัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่ง ควรดำเนินการตามแผนการแก้ไขปัญหาองค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น

1.1 รฟท. ควรพิจารณาทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กรและกรมการขนส่งทางราง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและจัดทำฐานข้อมูลทรัพย์สินให้ถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งการเร่งพิจารณาการจัดตั้งบริษัท Operation & Maintenance เพื่อให้บริการโครงการรถไฟฟ้าสายสีแดง และบริษัทบริหารจัดการทรัพย์สิน เพื่อเป็นแหล่งรายได้เพิ่มให้กับ รฟท.

1.2 ขสมก. ควรจัดทำรูปแบบธุรกิจ (Business Model) ที่จะทำให้ผลประโยชน์จากการดำเนินงานไม่ขาดทุนและสามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดทำประมาณการทางการเงินให้ครอบคลุมแนวทางการบริหารจัดการองค์กร โดยคำนึงถึงการบริหารจัดการหนี้สินอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และนวัตกรรมบริการที่จะช่วยลดรายจ่ายและเพิ่มความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ

1.3 บกท. ควรพิจารณารูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาวะอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันสูง รวมถึงการพิจารณากำหนดเส้นทางการบินและแบบฝูงบินตลอดจนระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานสากล ให้มีความสอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ บกท. ควรบริหารจัดการทรัพย์สินที่ไม่มีความจำเป็นในการถือครองและบริหารจัดการด้านราคาและรายได้ให้สามารถแข่งขันผู้ประกอบการรายอื่นในอุตสาหกรรม

1.4 ทีโอที และ กสท. ควรมีแผนในการเพิ่มรายได้เพื่อต่อยอดบริการบรอดแบนด์และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ รวมทั้งปรับโครงสร้างต้นทุน เพื่อให้มีต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำลงสามารถแข่งขันได้ นอกจากนี้ ควรพิจารณารายละเอียดของแผนการจัดตั้งบริษัทลูก ได้แก่ บริษัท โครงข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติ จำกัด (NBN) และบริษัทโครงข่ายระหว่างประเทศและศูนย์ข้อมูลอินเทอร์เน็ต จำกัด (NGDC) ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และมีแผนในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเทียบเท่ากับเอกชน

2. รฟม. ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อกู้เงินตราต่างประเทศ เนื่องจากผลการดำเนินงานของ รฟม. ในแต่ละปี ได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินเยนอย่างมาก รวมทั้งควรศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการส่งมอบพื้นที่ การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของความล่าช้าในงานก่อสร้างรถไฟฟ้า²² และให้ความสำคัญกับการเพิ่มรายได้ในช่องทางอื่น เช่น การให้เช่าพื้นที่โดยรอบของสถานี การให้เช่าพื้นที่ในการโฆษณาต่าง ๆ เป็นต้น

²² ที่มา: รายงานผลประโยชน์และการฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)³⁰ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ประชาชนที่มีรายได้น้อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติหรือสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น ทั้งนี้ การช่วยเหลือจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละ SFIs เช่น ธนาคารออมสิน เป็นสถาบันการเงินที่ส่งเสริมการออมของประชาชน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นสถาบันการเงินที่เน้นการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่เกษตรกร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เน้นการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) เน้นการช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) ที่เน้นส่งเสริมและสนับสนุนการนำเข้า ส่งออก รวมถึงการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในการศึกษาจะพิจารณาเพียง 6 แห่ง³¹ ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. ธพว. ธสน. และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยง ดังต่อไปนี้

1. การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน
2. การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs
3. การประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต

4.1 การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจด้วยอัตราส่วนทางการเงิน

การประเมินสถานะทางการเงินของ SFIs ด้วยอัตราส่วนทางการเงิน³² ที่สำคัญประกอบด้วย 1) อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) 2) อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) 3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) และ 4) อัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) (ตารางที่ 4.1) โดยสามารถสรุปได้ดังนี้ (ตารางที่ 4.1)

³⁰ ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 8 แห่ง ประกอบด้วย 1) ธนาคารออมสิน 2) ธ.ก.ส. 3) ธอส. 4) ธพว. 5) ธสน.

6) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 7) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) 8) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

³¹ ไม่รวม บสย. และ บตท. เนื่องจาก บสย. เป็นบริษัทที่รับค้ำประกันสินเชื่อ ในขณะที่ บตท. มีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (ณ ไตรมาสที่ 3 ปี 2560 มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 20,956 ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อีก 6 แห่ง ประกอบกับไม่มีรายการธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ

³² - อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) (หนี้สินรวม/ทุน(ส่วนของเจ้าของ)) เป็นการแสดงโครงสร้างเงินทุนของกิจการหากมีสัดส่วนหนี้สินรวมเมื่อเทียบกับทุน (ส่วนของเจ้าของ) ถ้าอัตราส่วนดังกล่าวต่ำ แสดงว่ากิจการมีหนี้สินน้อยและความเสี่ยงในการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานต่ำ ตรงกันข้ามหากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากิจการมีหนี้สินมากและความเสี่ยงในการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานสูง

- อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) (หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้/สินเชื่อคงค้าง*100) สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อ หากอัตราส่วนดังกล่าวสูง แสดงว่ากระบวนการอำนวยการสินเชื่อไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

- อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) (เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง*100) เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงของเงินกองทุน โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ตามหลักการ Basel III

- อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) (เงินให้สินเชื่อ/เงินฝาก*100) หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อ ย่อมแสดงถึงสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

จากการพิจารณา D/E Ratio ของ SFIs ในภาพรวม ตั้งแต่ ปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 (แผนภาพที่ 4.1) พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 12.6 เท่า สูงกว่าค่าเฉลี่ยของระบบธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ 7.4 เท่า แต่ยังถือว่ามีความแข็งแกร่งอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 แยกเป็นรายสถาบันเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า SFIs ที่มีค่า D/E Ratio เพิ่มขึ้นได้แก่ ธ.ก.ส. และ ธสน. อย่างไรก็ตาม สถานะการเงินของ SFIs ทั้งสองแห่งยังแข็งแกร่งอยู่ในขณะที่ SFIs ที่มีค่า D/E Ratio ลดลง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธอส. ธอท. และ ธพว. แสดงให้เห็นว่า SFIs ส่วนใหญ่มีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่งขึ้น โดย ธสน. มีอัตราส่วนดังกล่าวที่น้อยที่สุดอยู่ที่ 3.3 เท่า

นอกจากนี้ หากพิจารณา NPLs Ratio ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 4.5 ของสินทรัพย์รวม ซึ่งอยู่ในระดับที่ยังสามารถบริหารจัดการได้ และเมื่อพิจารณาเฉพาะข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 แยกเป็นรายสถาบันเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า พบว่า SFIs ทุกแห่ง ยกเว้น ธ.ก.ส. มี NPLs Ratio ลดลง โดย ธพว. มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงที่สุดที่ร้อยละ 17.9 รองลงมา คือ ธอท. ที่ร้อยละ 11.2

สำหรับการแก้ไขปัญหา NPLs ของ ธอท. นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 ได้เห็นชอบให้กระทรวงการคลังจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (Islamic Bank Asset Management Ltd: IAM) เพื่อโอนหนี้ด้วยคุณภาพ (Non-Performing Financing: NPF) ให้ IAM บริหารจัดการ ซึ่งส่งผลให้ NPLs Ratio ของ ธอท. ลดลงจากร้อยละ 55.6 เหลือร้อยละ 11.2 ณ ไตรมาสที่ 3 ปี 2560 และในส่วนของ ธพว. ถึงแม้ NPL Ratios จะยังอยู่ในระดับสูง แต่สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2561 คนร. ได้มีมติให้ ธพว. ออกจากแผนการแก้ไขปัญหาองค์กร เนื่องจาก ธพว. มีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับ ธพว. มีการจัดทำระบบการทำงาน และการกำกับดูแลที่มีมาตรฐาน และสำหรับ SFIs อื่น ๆ นั้น มี NPL Ratios ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารออมสินที่มีอัตราส่วนดังกล่าว ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 อยู่ที่ร้อยละ 2.0

ด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า BIS Ratio ของ SFIs ในภาพรวมยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง โดย SFIs ที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงสุด ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 คือ ธสน. อยู่ที่ร้อยละ 18.8 ขณะที่ ธอท. มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดซึ่งเท่ากับร้อยละ -30.9 เป็นผลจากการที่มีมูลค่าหนี้ NPLs สูง จึงต้องมีการกันเงินสำรองไว้ในระดับสูง จนส่งผลให้ผลการดำเนินงานขาดทุนและเงินกองทุนติดลบ

ขณะที่ L/D Ratio ของ SFIs ในภาพรวมตั้งแต่ปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 L/D Ratio อยู่ที่ร้อยละ 97.9 สะท้อนถึงการมีสภาพคล่องในระดับหนึ่ง โดย ธพว. และ ธอส. มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงที่สุดสองอันดับแรกเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 115.5 และ 113.7 ตามลำดับ

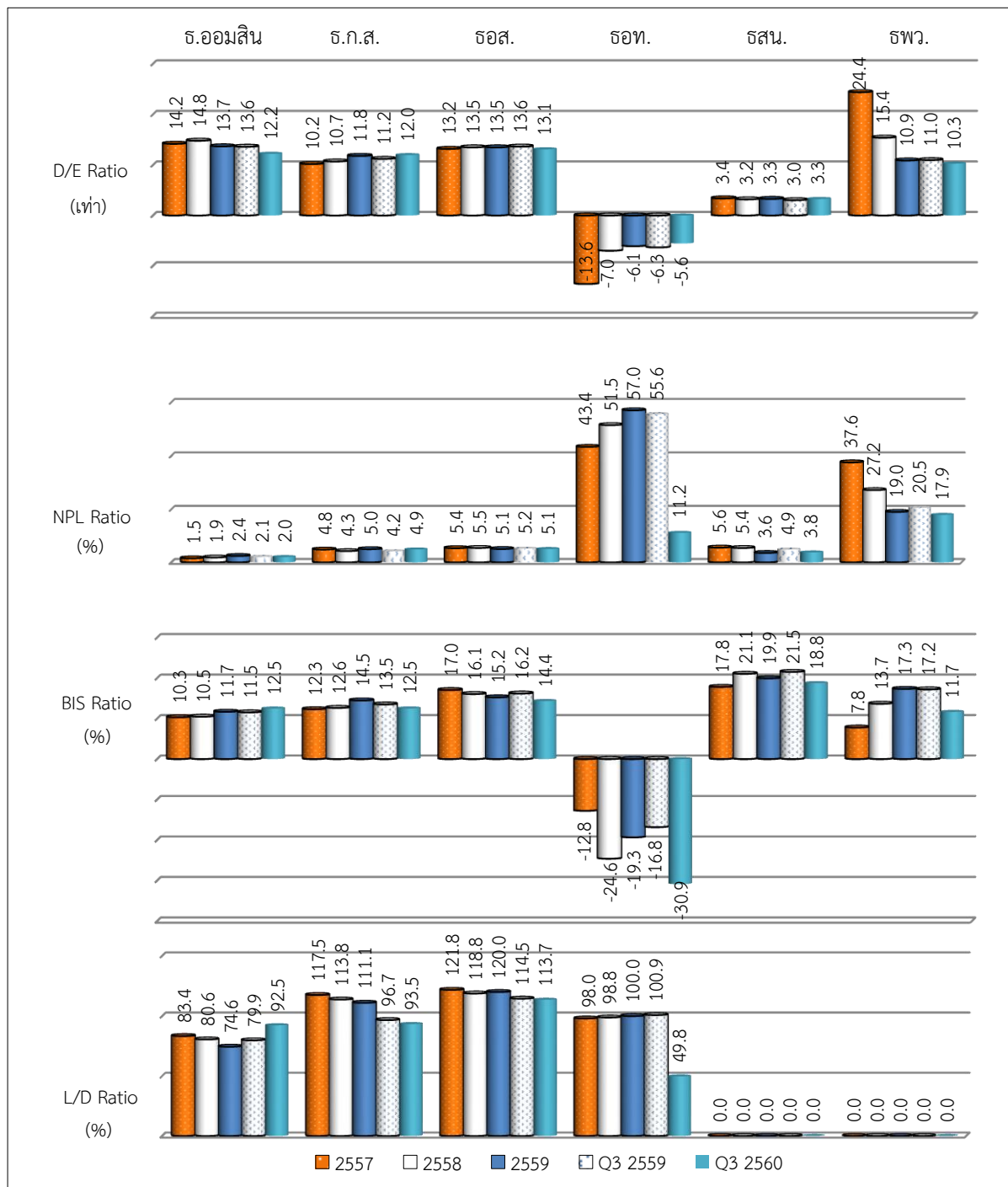
กล่าวโดยสรุป ฐานะการเงินของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมยังแข็งแกร่ง โดยมีประเด็นที่ควรเฝ้าระวังคือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งอาจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจที่ชะลอตัว และจะส่งผลต่อ BIS Ratio ของ SFIs ซึ่งหากต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้แล้ว รัฐบาลอาจมีภาระในการเพิ่มทุนเพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

ตารางที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม ปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

อัตราส่วนทางการเงิน/ปี	2557	2558	2559	ไตรมาสที่ 3/2559	ไตรมาสที่ 3/2560
D/E Ratio (เท่า)	13.0	13.5	13.3	13.1	12.6
NPLs Ratio (%)	5.4	5.2	5.5	5.8	4.5
BIS Ratio (%)	11.6	11.6	12.6	12.4	12.3
L/D Ratio (%)	95.8	94.7	91.3	94.3	97.9

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560

แผนภาพที่ 4.1 อัตราส่วนทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560



หมายเหตุ: ไม่มีผลของอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) ของ ธสน. และ ธพว. เนื่องจาก SFIs ทั้งสองแห่งไม่รับฝากเงิน
 ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560

4.2 การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนโยบายรัฐของ SFIs

การดำเนินงานของ SFIs ตามปกติจะดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง แต่เนื่องจาก SFIs เป็นสถาบันการเงินของรัฐ จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลด้วย หรือธุรกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities: QFAs) ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการช่วยเหลือประชาชนและ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยการปล่อยสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนที่อาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งมีผลต่อความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะเงินกองทุนของ SFIs เนื่องจาก SFIs เป็นสถาบันการเงินของรัฐ ดังนั้น รัฐอาจต้องให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ การเพิ่มทุน และการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง SFIs ที่รับฝากเงินจากประชาชนที่จำเป็นต้องมีความเข้มแข็งทางการเงินเพราะหากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นในระบบ SFIs อาจตัดสินใจถอนเงินฝากส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องและอาจจะเป็นภาระและความเสี่ยงทางการคลังในที่สุด

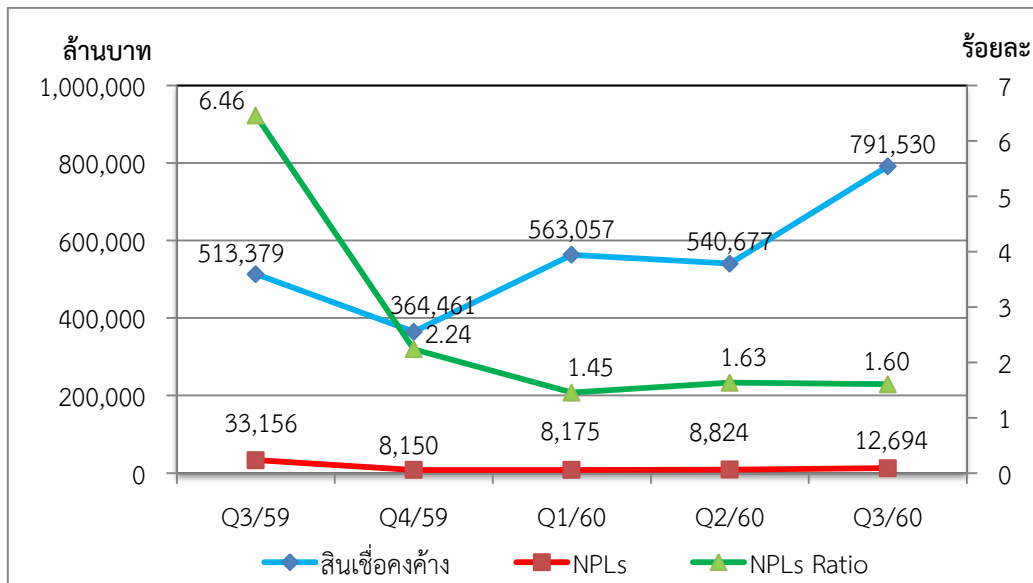
สำหรับการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ และภาระหนี้ที่เกิดจากโครงการ นอกจากนั้น เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุนหรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปี เช่น โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร โครงการประกันรายได้เกษตรกร โครงการพักชำระหนี้ โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้แก่ผู้ประกอบการ SMEs และโครงการ Portfolio Guarantee Scheme เป็นต้น ทั้งนี้ ภาระอุดหนุนการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลให้แก่ SFIs จะเป็นการอุดหนุนเฉพาะการดำเนินงานของส่วนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐบาลเท่านั้น และ SFIs จะต้องมีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ หลังจากแยกธุรกรรมแล้วจะสามารถทราบถึงผลการดำเนินงานของธุรกรรมทั้งสองประเภทของ SFIs ได้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนด้วยตนเอง และสามารถดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐเพื่อฟื้นฟู หรือช่วยเหลือกลุ่มประชาชนและธุรกิจเป้าหมายได้

4.2.1 ผลการดำเนินงานและประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ในภาพรวม ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

การดำเนินโครงการนโยบายรัฐผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ หรือเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติให้ได้รับสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 มียอดสินเชื่อคงค้างจากโครงการนโยบายรัฐจำนวนทั้งสิ้น 791,530 ล้านบาท³³ ขณะที่หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ของโครงการนโยบายรัฐมีจำนวนทั้งสิ้น 12,694 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ร้อยละ 1.60 (แผนภาพที่ 4.2)

³³ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2560 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้จัดประชุมร่วมกับผู้แทนสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 8 แห่ง เพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจวิธีการจัดทำข้อมูลภาระทางการคลังของรัฐตามมาตรา 28 ของร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. และสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำข้อมูลดังกล่าว เริ่มตั้งแต่ไตรมาสที่ 3 ปี 2560 ซึ่งส่งผลให้ข้อมูลสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 แตกต่างจากข้อมูลสินเชื่อคงค้างก่อนหน้านั้นอย่างมีนัยสำคัญ

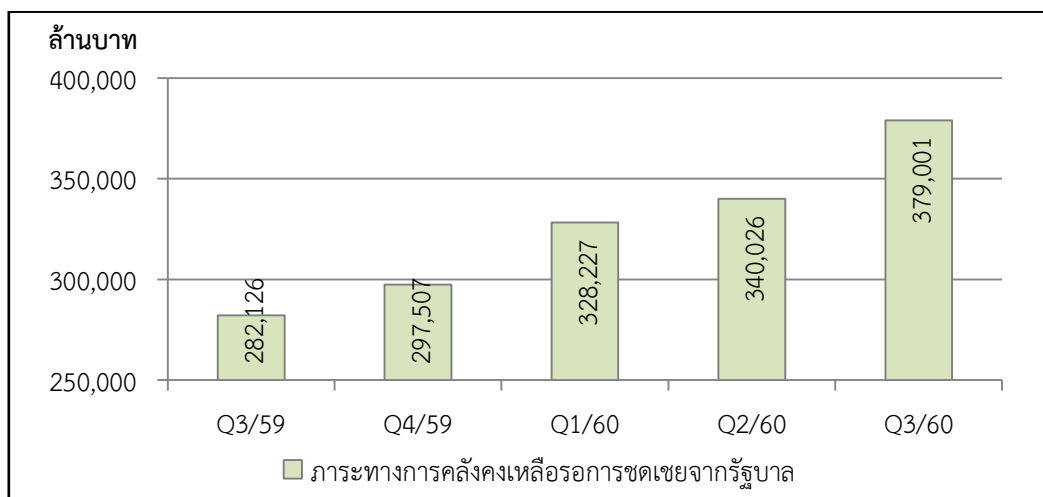
แผนภาพที่ 4.2 ผลการดำเนินงานในภาพรวมของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs



ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560

ทั้งนี้ ประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รอรับการชดเชยจากรัฐบาล ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 379,001 ล้านบาท (แผนภาพที่ 4.3) โดยจะแสดงรายละเอียดภาระทางการคลังเป็นรายสถาบันในส่วนที่ 4.2.2 ต่อไป

แผนภาพที่ 4.3 ประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs ภาพรวม



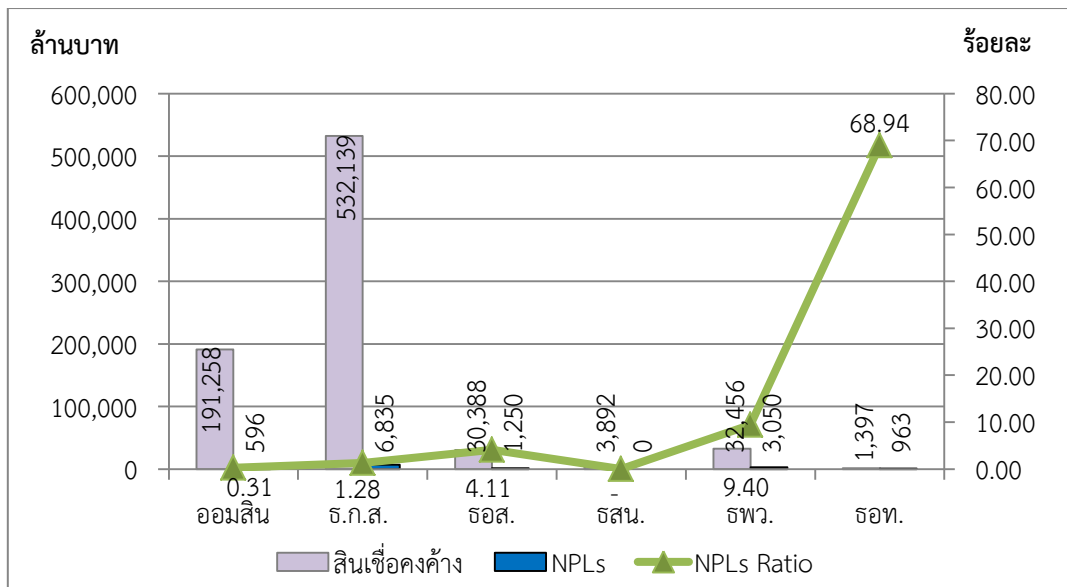
ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560

4.2.2 ผลการดำเนินงานและประมาณการภาระทางการคลังของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 ธ.ก.ส. มียอดสินเชื่อคงค้างสูงที่สุดจำนวน 532,139 ล้านบาท รองลงมาคือ ธนาคารออมสินที่มียอดสินเชื่อคงค้างจำนวน 191,258 ล้านบาท ขณะที่ NPLs ของ ธ.ก.ส. มีมูลค่าสูงที่สุดเท่ากับ 6,835 ล้านบาท โดย NPLs ส่วนใหญ่ของ ธ.ก.ส. มาจากโครงการพักชำระหนี้ต้นเงินและ

ลดดอกเบี้ยเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปี 2559/60 จำนวน 3,947 ล้านบาท นอกจากนี้ หากพิจารณา NPLs Ratio พบว่า ธอท. และ ธพว. มีสัดส่วนค่อนข้างสูง เนื่องจากกลุ่มลูกค้าเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ โดยไม่มีหลักประกัน และเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ รวมทั้งบางโครงการของ ธพว. มีเงื่อนไขที่ไม่ต้องตรวจเครดิตบูโรก่อนการปล่อยกู้ (แผนภาพที่ 4.4)

แผนภาพที่ 4.4 สิ้นเชิงค้ำ NPLs และสัดส่วน NPLs Ratio ของโครงการนโยบายรัฐของ SFIs เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560



ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560

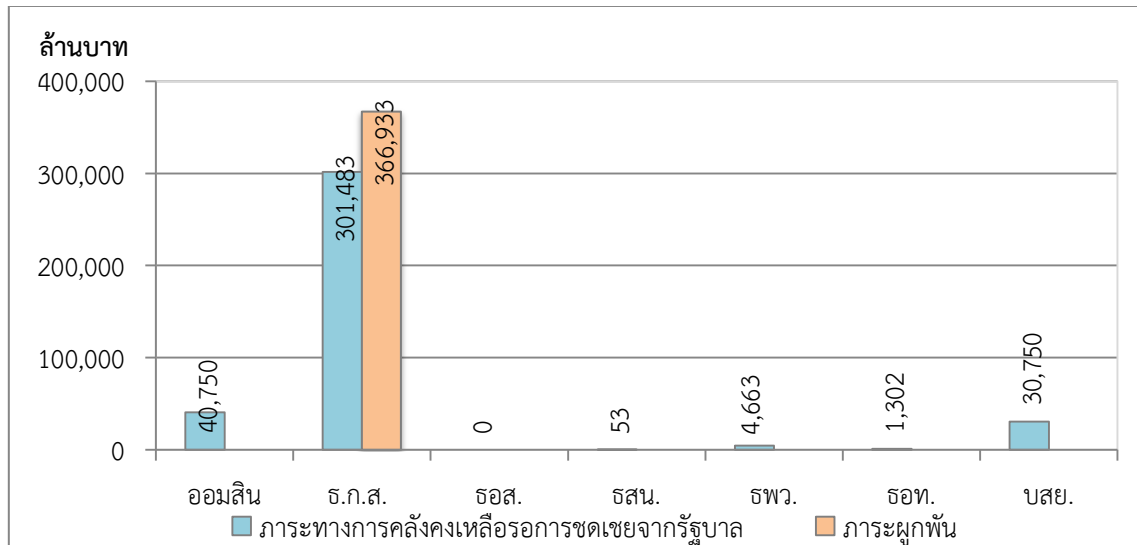
สำหรับการประมาณการภาระทางการคลังของ SFIs สามารถพิจารณาจากประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยและภาระผูกพัน ทั้งนี้ พบว่า ภาระทางการคลังของรัฐบาล ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 379,001 ล้านบาท โดย ธ.ก.ส. มีภาระทางการคลังของรัฐบาล สูงที่สุดที่จำนวน 301,483 ล้านบาท (ทั้งนี้ ยังไม่รวมภาระผูกพัน³⁴ จำนวน 366,933 ล้านบาท) สำหรับ SFIs อื่น ๆ มีเพียงภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยเท่านั้น ไม่มีภาระผูกพันแต่อย่างใด โดยธนาคารออมสิน มีภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยสูงเป็นอันดับสองที่จำนวน 40,750 ล้านบาท (แผนภาพที่ 4.5)

สำหรับ บสย. แม้ว่าจะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ค้ำประกันสินเชื่อ แต่การค้ำประกันดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นการค้ำประกันโครงการนโยบายรัฐ ทำให้รัฐบาลมีภาระในการชดเชยภาระทางการคลัง เช่นเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ โดยประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน 30,750 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป การดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ออกจากบัญชีธุรกรรมปกติ จะทำให้เห็นประมาณการภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ หาก SFIs มีประมาณการภาระทางการคลังที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลสูง จะสะท้อนถึงความเสี่ยงของรัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้สูงขึ้นด้วยเช่นกัน

³⁴ ภาระผูกพัน หมายถึง ภาระผูกพันที่รัฐบาลค้ำประกันตามโครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตรของ ธ.ก.ส. ได้แก่ โครงการรับจำนำผลิตผลทางการเกษตร ปีการผลิต 2551/2552 2554/2555 2555/2556 และ 2556/2557 ซึ่งภาระผูกพันดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในหมายเหตุประกอบงบการเงินของ ธ.ก.ส.

แผนภาพที่ 4.5 ประมาณการภาระทางการคลังของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA
เป็นรายสถาบัน ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560



ที่มา: สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วน NPLs ในภาพรวม กับสัดส่วน NPLs ของ SFIs สำหรับโครงการนโยบายรัฐ พบว่า SFIs ทุกแห่งมีสัดส่วน NPLs ของโครงการ PSA มีสัดส่วนต่ำกว่า NPLs ในภาพรวม ยกเว้น ธอท. ที่มีสัดส่วน NPLs สำหรับโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่สูงกว่า โดย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 ธอท. มีสัดส่วน NPLs ในภาพรวมที่ร้อยละ 11.2 ขณะที่สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐอยู่ที่ร้อยละ 68.9 อย่างไรก็ตาม ยอดสินเชื่อคงค้างจากโครงการนโยบายรัฐของ ธอท. ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 อยู่ที่ 1,397 ล้านบาท ดังนั้น แม้สัดส่วน NPLs สำหรับโครงการนโยบายรัฐของ ธอท. จะสูงมาก แต่จะไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของ ธอท. มากนัก (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio)
ในภาพรวมกับโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	NPLs Ratio ในภาพรวม	NPLs Ratio สำหรับโครงการนโยบายรัฐ
ธนาคารออมสิน	2.1	0.3
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	4.9	1.3
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	5.1	4.1
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	11.2	9.4
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	3.8	0.0
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	11.2	68.9

ที่มา: สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างรวม จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ขณะที่สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
(ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560)

4.3 หนี้ค้ำของ SFIs

นอกจากนี้ หากพิจารณาหนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกันระหว่างปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 พบว่า SFIs มีหนี้ค้ำลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดจาก 645,891 ล้านบาท ในปี 2557 เป็น 504,497 ล้านบาท ส่งผลให้สัดส่วนหนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกันจากร้อยละ 10.4 ในปี 2557 คงเหลือร้อยละ 6.7 เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 4.4 ในปี 2557 เหลือร้อยละ 2.8 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้สัดส่วนหนี้ค้ำของ SFIs ต่อ GDP จะลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ควรมีการติดตามการก่อหนี้ของ SFIs อย่างใกล้ชิด เนื่องจากหาก SFIs มีการก่อหนี้และไม่สามารถรับภาระในการชำระหนี้ได้ ถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระในอนาคต (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ)
ปี 2557 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	ไตรมาสที่ 3/2560
1. หนี้ค้ำรวมของ SFIs (ล้านบาท) (1.1 + 1.2)	1,088,783	1,025,124	990,142	888,142
1.1 หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ล้านบาท)	626,508	542,296	500,054	426,321
1.2 หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ล้านบาท)	462,275	482,828	490,088	461,821
2. หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อหนี้ สาธารณะคงค้างรวม (ร้อยละ)	19.4	17.1	16.7	13.9
3. หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันต่อ GDP (ร้อยละ)	8.2	7.5	6.9	5.9
4. หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	5,624	6,005	5,922	6,369
5. หนี้สาธารณะคงค้างรวมต่อ GDP (ร้อยละ)	42.6	43.9	41.2	42.3
6. GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	13,203	13,673	14,367	15,060

หมายเหตุ: ข้อมูลหนี้ค้ำของ SFIs ในที่นี้ หมายถึง ข้อมูลหนี้ของ ธ.ก.ส. ธสน. ธอส. ออมสิน ธพว. บตท. ยกเว้น ธอท. และ บสย.
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะซึ่ง GDP (adjusted) เป็น GDP รายเดือนที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัด
สัดส่วนหนี้ค้ำต่อ GDP ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560

4.4 การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เนื่องจากนโยบายต่าง ๆ ของ SFIs ถูกออกแบบมาสำหรับเติมเต็มช่องว่างทางการเงินเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก และในการดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายของ SFIs มักจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่มักจะมีอัตราค่าบริการผ่อนปรนกว่าอัตราปกติ ดังนั้น เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้เต็มที่และยังคงมีความมั่นคงทางการเงิน รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนให้ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เมื่อพิจารณาการเพิ่มทุนพบว่า รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs แตกต่างกันในแต่ละปี ทั้งนี้ จะมีเกณฑ์พิจารณาอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจากผลการดำเนินงานของแต่ละ SFIs รวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ ซึ่งในปีงบประมาณ 2557 มีการเพิ่มทุนจำนวนทั้งสิ้น 4,630 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs ภายใต้แผนการฟื้นฟูของ SFIs จำนวน 2 แห่ง คือ ธพว. และ ธอท. และเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานให้แก่ บตท. ในขณะที่ปีงบประมาณ 2558 - 2561 ไม่ได้มีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs แต่อย่างใด (ตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 วงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ
ประจำปีงบประมาณ 2557 – 2560

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	2557	2558	2559	2560	2561
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	-	-	-	-	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	-	-	-	-
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	2,000	-	-	-	-
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	2,500	-	-	-	-
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	-	-	-	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	130	-	-	-	-
รวม	4,630	-	-	-	-

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ข้อมูล ณ วันที่ 23 มกราคม 2561)

นอกจากนี้ ในแต่ละปีรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs เพื่อชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยสัดส่วนเงินอุดหนุน SFIs ต่อวงเงินงบประมาณรวมมีแนวโน้มไม่แน่นอน โดยในปีงบประมาณ 2561 SFIs ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน 80,987 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่ ธ.ก.ส. จำนวน 70,833 ล้านบาท (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 การจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน SFIs ประจำปีงบประมาณ 2556 - 2561

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	2557	2558	2559	2560	2561
ฉ.ก.ส.	82,772	84,553	66,835	66,019	70,833
ฉ.สน.	51	64	67	60	51
ฉ.พว.	405	550	495	180	163
บสย.	1,289	1,547	1,559	5,960	4,476
ออมสิน	1,039	681	1,393	3,111	5,464
ธอส.	-	-	-	-	-
ธอท.	212	8	29	-	-
รวม	85,769	87,403	70,377	75,330	80,987
งบประมาณประจำปี	2,525,000	2,575,000	2,776,000	2,923,000	2,900,000
สัดส่วนต่องบประมาณประจำปี	3.4	3.4	2.6	2.6	2.8

ที่มา: เอกสารงบประมาณ ปี 2557 - 2561

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

4.5 การประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต

ในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอนาคต จะใช้แบบจำลองประมาณการทางการเงิน (Financial Projection Model: FPM) ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยธนาคารโลก เพื่อใช้ในการประมาณการงบการเงินของสถาบันการเงิน โดยจะใช้ข้อมูลจากงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจย้อนหลัง 12 ไตรมาส (ตุลาคม 2557 – กันยายน 2560) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลจากงบดุล งบกำไรขาดทุน และการเคลื่อนไหวของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non Performing Loan: NPL) เพื่อใช้ประมาณการงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจใน 12 ไตรมาสข้างหน้า (ตุลาคม 2560 – กันยายน 2563)

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในอนาคต จะพิจารณาจากประมาณการอัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญโดยใช้แบบจำลอง FPM ซึ่งประกอบด้วย 1) อัตราส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E Ratio) 2) อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) และ 3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) โดยสามารถสรุปผลการประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในอนาคตได้ดังนี้

จากการพิจารณาประมาณการ D/E Ratio ของ SFIs แต่ละแห่งแล้ว พบว่า SFIs ที่มีค่า D/E Ratio มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ได้แก่ ธ.ก.ส. ธอท. และ ธสน. โดยเฉพาะ ธอท. ที่มีค่า D/E Ratio ติดลบอยู่ในระดับสูง เนื่องจากหนี้สินมีแนวโน้มเพิ่มสูง แต่ในกรณีของ ธสน. แม้ D/E Ratio จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่ยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนถึงสถานะทางการเงินที่ยังแข็งแกร่ง ในขณะที่ SFIs ที่มีค่า D/E Ratio มีแนวโน้มลดลง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธอส. และ ธพว. แสดงให้เห็นถึงสถานะการเงินที่แข็งแกร่งของ SFIs ดังกล่าว (ตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 ประมาณการ D/E Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM

หน่วย: เท่า

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2561	ไตรมาสที่ 3/2562	ไตรมาสที่ 3/2563
ธนาคารออมสิน	11.5	11.0	10.7
ธ.ก.ส.	12.0	12.1	12.3
ธอส.	12.9	12.6	12.4
ธอท.	(15.7)	(16.6)	(17.4)
ธพว.	3.9	2.9	1.6
ธสน.	3.7	4.3	4.8

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 23 มกราคม 2561

นอกจากนี้ หากพิจารณาประมาณการ NPLs Ratio ของ SFIs พบว่า SFIs ที่มีแนวโน้ม NPLs Ratio เพิ่มขึ้น ได้แก่ ธนาคารออมสิน และ ธสน. แต่การเพิ่มขึ้นของ NPLs Ratio ของ SFIs ทั้ง 2 แห่งเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ SFIs ที่มีแนวโน้ม NPLs Ratio ลดลง ได้แก่ ธ.ก.ส. ธอส. ธอท. และ ธพว. อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัดส่วน NPLs ต่อสินเชื่อคงค้างของ ธอท. จะมีแนวโน้มลดลง แต่ยังคงถือว่าอยู่ในระดับสูง จึงควรมีการบริหารจัดการ NPLs ให้มีประสิทธิภาพต่อไป (ตารางที่ 4.7)

ตารางที่ 4.7 ประมาณการ NPLs Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM

หน่วย: ร้อยละ

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2561	ไตรมาสที่ 3/2562	ไตรมาสที่ 3/2563
ธนาคารออมสิน	3.2	3.3	3.4
ธ.ก.ส.	4.5	4.0	4.0
ธอส.	4.1	3.9	3.7
ธอท.	42.1	41.3	40.6
ธพว.	14.4	11.8	10.5
ธสน.	5.0	5.3	5.8

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 23 มกราคม 2561

ด้านความเสี่ยงของเงินกองทุน พบว่า SFIs ทุกแห่ง มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ยกเว้น ธสน. ที่ BIS Ratio มีแนวโน้มลดลง (ตารางที่ 4.8) แสดงให้เห็นถึงฐานะเงินกองทุนที่อยู่ในระดับที่มั่นคง โดย SFIs ทุกแห่งยังสามารถดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดที่ร้อยละ 8.5 ยกเว้น ธอท. ที่ยังมีอัตราส่วนดังกล่าวติดลบ และต่ำกว่าเกณฑ์ โดยหากฐานะทางการเงินของ ธอท. เป็นไปตามการประมาณการของ FPM จนถึงสิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2563 และรัฐบาลต้องการให้ ธอท. มีเงินทุนเพียงพอต่อการดำเนินงานนั้น จะต้องมีการเพิ่มทุนให้ทั้งสิ้น 19,461 ล้านบาท

ตารางที่ 4.8 ประมาณการ BIS Ratio ของ SFIs โดยใช้ FPM

หน่วย: ร้อยละ

SFIs	ไตรมาสที่ 3/2561	ไตรมาสที่ 3/2562	ไตรมาสที่ 3/2563
ธนาคารออมสิน	12.3	12.6	13.0
ธ.ก.ส.	14.5	16.7	18.0
ธอส.	14.6	14.8	14.8
ธอท.	(12.7)	(11.9)	(11.2)
ธพว.	n/a	n/a	n/a
ธสน.	22.2	20.8	20.6

ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 23 มกราคม 2561

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความแม่นยำของแบบจำลอง FPM โดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานจริงของ SFIs ทั้ง 6 แห่งข้างต้น กับผลการประมาณการเมื่อไตรมาสที่ 3/2559 แล้ว พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วค่า D/E Ratio ที่ประมาณการได้มีความคลาดเคลื่อนจากผลการดำเนินงานจริงร้อยละ 10.1 ในขณะที่ประมาณการ NPLs Ratio มีความคลาดเคลื่อนร้อยละ 15.1 และประมาณการ BIS Ratio มีความคลาดเคลื่อนร้อยละ 13.7 ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงข้อจำกัดของแบบจำลอง FPM ที่ใช้ข้อมูลทางการเงินในอดีตเพื่อมาประมาณการผลการดำเนินงานในอนาคต ซึ่งเมื่อข้อมูลทางการเงินในอดีตมีการเปลี่ยนแปลง ก็จะส่งผลให้ประมาณการผลการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International Accounting Standards Board: IASB) ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้มาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่หรือที่เรียกว่า IFRS 9 โดยจะนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชี IAS 39 ซึ่งมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน เพื่อให้สะท้อนความเสี่ยงของธุรกิจมากขึ้น ซึ่งหากมีการนำมาบังคับใช้กับ SFIs อาจมีผลกระทบคือ SFIs ต้องกันเงินสำรองเพิ่มขึ้น และจะส่งผลให้กำไรของ SFIs ลดลง ซึ่งจะส่งผลให้เงินกองทุนของ SFIs ลดลงด้วย (เนื่องจากกำไรสะสมถือเป็นส่วนหนึ่งในเงินกองทุน) และจะส่งผลให้รายได้นำส่งคลังของ SFIs ลดลงด้วยเช่นกัน

4.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตารางที่ 4.9 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของภาระ ทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent Liability) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเงินทุนใน ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 75,330 ล้านบาท - ประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือจาก การดำเนินโครงการ PSA ที่รอการชดเชย จากรัฐบาลจำนวน 379,001 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560)	- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน จำนวน 426,321 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560)
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ ค้ำประกัน จำนวน 461,821 ล้านบาท (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560) - การชดเชยผลการขาดทุนจากการ ดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ที่ประสบความล้มเหลวจนมีผลกระทบ ต่อสถานการณ์เงินของกิจการ - การเพิ่มทุนให้กับ ธอท. จำนวน 19,461 ล้านบาท (คำนวณจากแบบจำลอง FPM)

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง ส่วนนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

4.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ SFIs ดังนี้

- 1) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดลำดับขั้นหนี้และการกันเงินสำรองสำหรับลูกหนี้ที่ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง
- 2) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล เช่น การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel III และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IFRS 9 เป็นต้น
- 3) หาแนวทางในการใช้สินทรัพย์จากการเพิ่มทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว
- 4) SFIs แต่ละแห่งควรดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจและวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจ
- 5) ควรมีการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและเสถียรภาพของ SFIs แต่ละแห่งที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินของ ธปท. แผนพัฒนาสถาบันการเงินเฉพาะกิจของกระทรวงการคลัง

รวมทั้งสถานะทางการคลังของรัฐบาลในระยะข้างหน้า เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ของ SFIs ให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของ SFIs แต่ละแห่งและความคุ้มค่าของการกู้เงิน นอกจากนี้ ให้ SFIs จัดทำแผนการชำระหนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนการกู้เงินที่จะเป็นภาระต่อเงินงบประมาณของประเทศโดยรวม และเป็นเครื่องมือในการจำกัดความเสี่ยงของ SFIs จากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

6) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา SFIs ควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งความรู้ในการประกอบอาชีพ และการให้ความรู้ทางการเงิน (financial literacy) โดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มองค์กรการเงินอื่น ๆ ในชุมชน เช่น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยสามารถบริหารจัดการการผลิต บริหารต้นทุนการผลิต เพิ่มผลผลิตภาพการผลิตใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่างเหมาะสม และลดการก่อหนี้ในระบบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรและผู้ประกอบการให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนในระยะยาว ช่วยยกระดับรายได้ และลดภาระงบประมาณในการดำเนินนโยบายรัฐบาลที่เป็นการอุดหนุนระยะสั้นและก่อให้เกิดการพัฒนาผลผลิตภาพการผลิตในระยะยาว

7) SFIs ควรมีกระบวนการกำกับติดตามปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้กลับมาเป็นหนี้ NPLs อีกครั้ง

บทที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 ความเสี่ยงด้านรายได้และรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และการดำเนินงานของ อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ ปัจจุบัน อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น 7,852³⁵ แห่ง ประกอบด้วย (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง (2) เทศบาล จำนวน 2,441 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,333 แห่ง และ (4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) จำนวน 2 แห่ง

ทั้งนี้ เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. สอดคล้องกับหลักการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ (Area) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบายนโยบายของ อปท. เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. สถาบันบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น อยู่ระหว่างพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิรูประบายนโยบายของ อปท. และให้ อปท. มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น ซึ่งในปีงบประมาณ 2560 อปท. มีรายได้รวมทั้งสิ้น 687,892 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.4 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ ซึ่งมีจำนวน 2,343,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 จำนวน 31,392 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.8³⁶

5.1.1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. ตามเอกสารงบประมาณ

โครงสร้างรายได้ของ อปท. ตามเอกสารงบประมาณ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และ (2) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาล พบว่า เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 27.8 ในปีงบประมาณ 2558 เป็นร้อยละ 28.2 ในปีงบประมาณ 2559 และเป็นร้อยละ 29.4 ในปีงบประมาณ 2560 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทั้งสองประเภทเป็นไปตามประมาณการรายได้สุทธิรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน และยังเข้าใกล้กับจุดมุ่งหมายในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการจะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ รายได้ดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 60.6 และ 64.2 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. ในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ อปท. พบว่า ลดลงจากจำนวน 258,299 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็นจำนวน 246,092 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 โดยรายได้ในส่วนนี้คิดเป็นร้อยละ 39.4 และ 35.8 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม

³⁵ ที่มา: ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560

³⁶ ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ในปีงบประมาณ 2557 – 2560 (ตารางที่ 5.1) พบว่า รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น แต่อยู่ในอัตราส่วนที่น้อยลงมาโดยตลอด ยกเว้นในปีงบประมาณ 2560 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ลดลงจำนวน 12,207 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 4.8 เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2559 ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากนโยบายแนวทางการปฏิรูปรายได้ของ อบท. เพื่อให้ อบท. สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น โดยปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. สถาบันบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น อยู่ระหว่างพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิรูปรายได้ของ อบท. และให้ อบท. มีรายได้จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ โครงสร้างรายได้ตามเอกสารงบประมาณในปีงบประมาณ 2560 ในส่วนของรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ ได้รวมประมาณการรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว

ตารางที่ 5.1 โครงสร้างรายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560 ตามเอกสารงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2557	2558	2559	2560
๑. รายได้ที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	369,125	388,680	397,940	441,800
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	59.3	60.1	60.6	64.2
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	9.8	5.3	2.4	11.0
2. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล	253,500	257,664	258,299	246,092
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	40.7	39.9	39.4	35.8
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	7.2	1.6	0.2	(4.7)
3. รายได้รวมของ อบท. (3)=(1)+(2)	622,625	646,344	656,239	687,892
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	8.7	3.8	1.5	4.8
4. รายได้สุทธิรัฐบาล	2,275,000	2,325,000	2,330,000	2,343,000
5. สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้รัฐบาล (%) (5)=(3)/(4)	27.4	27.8	28.2	29.4

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2560

ในการพิจารณารายได้ที่เพิ่มขึ้นของ อบท. ว่าเกิดจากแหล่งรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง หรือเป็นแหล่งรายได้จากรัฐบาล จะทำให้ทราบถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบท. และความเสี่ยงทางการคลังจาก อบท. ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ดังนั้น ในการประเมินความเสี่ยงจึงพิจารณาโครงสร้างรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับรายได้ อบท. ที่รัฐบาลจัดสรรให้อีก 3 ส่วน กล่าวคือ (1) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้³⁷ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ภาษีสุราและเบียร์ตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พ.ศ. 2527 ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์ (2) รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้³⁸ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม

³⁷ รายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้ คือ รายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บให้แทน เช่น กรณีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่เพิ่มเติมจากอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร 1 ใน 9 (มาตรา 12 ทวิ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497)

³⁸ รายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้ คือ รายได้ของรัฐบาลแต่มีการมอบบางส่วนที่จัดเก็บได้ให้แก่ท้องถิ่นนั้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บในจังหวัดใดให้ส่งมอบร้อยละ 5 ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น (มาตรา 62 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดสรรให้แก่ อบท. (มาตรา 63 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เป็นต้น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ (3) รายได้จากเงินอุดหนุน

5.1.2 โครงสร้างรายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งที่มา

เมื่อพิจารณารายได้ของ อบท. โดยจำแนกตามแหล่งที่มา พบว่า รายได้รวมของ อบท. เพิ่มขึ้น
จาก 602,222 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 เป็น 621,171 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 ซึ่งเป็นการ
เพิ่มขึ้นของรายได้ทุกประเภท ยกเว้นรายได้เงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล สำหรับปีงบประมาณ 2560
พบว่า รายได้รวมมีจำนวน 621,171 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 3.1 โดยมีสัดส่วน
รายได้ประเภทต่าง ๆ ต่อรายได้รวม ดังนี้ (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลมีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็น
ร้อยละ 39.5 (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ร้อยละ 29.4 (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ร้อยละ 19.8 และ (4) รายได้
ที่ อบท. จัดเก็บเอง มีสัดส่วนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11.3 (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 รายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งที่มาระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2560

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	2557	2558	2559	2560 ^{1/}
1. รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง	61,622	65,753	64,324	70,415
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	10.9	10.8	10.7	11.3
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	(4.1)	6.7	(2.2)	9.5
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	149,775	162,190	165,519	182,541
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	26.4	26.7	27.5	29.4
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	12.9	8.3	2.1	10.3
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	111,706	109,199	115,587	123,093
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	19.7	18.0	19.2	19.8
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	5.3	(2.2)	5.8	6.5
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	243,442	270,859	256,793	245,122
☐ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	43.0	44.5	42.6	39.5
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	6.2	7.2	(5.2)	(4.5)
5. รวมรายได้ของอบท. (5)=(1)+(2)+(3)+(4)	566,545	608,001	602,222	621,171
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	1.9	7.3	(1.0)	3.1

หมายเหตุ ^{1/} รายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ 2560 เป็นข้อมูลตัวเลขคาดการณ์ ยกเว้นรายได้จากเงินอุดหนุนเป็นรายได้จากการจัดสรร
งบประมาณ (เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2560)

ที่มา: ส่วนนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2560

สำหรับในส่วนของรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่ อบท. พบว่า มีสัดส่วน
ต่อรายได้รวมค่อนข้างสูง (ค่าเฉลี่ยรวมของรายได้ทั้งสองประเภทระหว่างปี 2557 - 2560 อยู่ที่ร้อยละ 46.7)
โดยเมื่อเทียบกับรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ซึ่งมีสัดส่วนน้อยกว่ามาก (ค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2557 - 2560 อยู่ที่
ร้อยละ 10.9) โดยสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังของ อบท. หากยังคงพึ่งพารายได้ในส่วนที่รัฐบาล

จัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นหลัก เพราะหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ อาจส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารงานของ อบท.

อย่างไรก็ตาม การพิจารณารายได้ของ อบท. เพื่อประเมินภาระทางการคลังของรัฐบาล นอกจากจะพิจารณาจากรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนแล้ว จะต้องพิจารณาจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองด้วย เนื่องจากหาก อบท. ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลจะมีภาระในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นในที่สุด

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างรายได้ของ อบท. ในช่วงหลายปีที่ผ่านมายังคงพึ่งพารายได้และการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ขณะที่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 10 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มภาระทางการคลังของรัฐบาลหาก อบท. ยังคงไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเฉพาะ อบท. ที่มีขนาดเล็ก และขาดการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง การบริหารจัดการทรัพยากร การขยายฐานภาษี และเตรียมความพร้อมในเรื่องการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ จะเป็นแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมให้ อบท. สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลอีกด้วย

5.1.3 โครงสร้างรายจ่ายของ อบท.

สำหรับด้านรายจ่าย เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่ของ อบท. เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ซึ่งกำหนดให้ อบท. มีอำนาจในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามกรอบอำนาจหน้าที่และแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยแหล่งที่มาของรายได้ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมาจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณร้อยละ 20 ของเงินอุดหนุนรวม (นอกเหนือจากนั้นเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ อบท. ต้องจ่ายตามโครงการที่รัฐบาลกำหนดและเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องจ่ายตามวัตถุประสงค์ เช่น เบี้ยยังชีพคนชราและคนพิการ เป็นต้น) ประกอบกับรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปที่ อบท. แต่ละแห่งจะได้รับเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. กำหนดในแต่ละปี และสถานะเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลต่อรายได้ของ อบท. ดังนั้น การวางแผนด้านรายจ่ายของ อบท. จะต้องดำเนินการโดยรอบคอบโดยคำนึงถึงความเสี่ยงจากปัจจัยความไม่แน่นอนด้านรายได้ของ อบท. ประกอบการวางแผนด้วย

จากการพิจารณาทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ทำให้ทราบถึงฐานะการคลังของ อบท. โดยพบว่าฐานะการคลังของ อบท. ยังคงพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ยังคงมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้รวมทั้งหมด ดังนั้น อบท. จึงควรเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองให้มากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้แก่ อบท. และลดความเสี่ยงทางการคลังจากการที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่ อบท.

5.2 ความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท.

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลรายได้ รายจ่ายและดุลการคลังของ อบท. ในภาพรวม ดังนั้น ในการรวบรวมข้อมูลรายได้และรายจ่ายของ อบท. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ขอความร่วมมือไปยัง อบท. (7,852 แห่ง)³⁹ และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมบัญชีกลาง กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องมายัง สศค. ซึ่งได้นำมาใช้จัดทำข้อมูลฐานะการคลัง อบท. และประกอบการพิจารณาความเสี่ยงด้านฐานะการคลังของ อบท. ในภาพรวม

เมื่อพิจารณาข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 - 2560 สำหรับด้านรายได้ พบว่า มีรายได้เพิ่มขึ้น ตั้งแต่ปี 2557 - 2560 แต่ลดลงเล็กน้อยในปีงบประมาณ 2559 โดยในปีงบประมาณ 2560 อบท. มีรายได้ 621,171 ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ 2559 ในอัตราร้อยละ 3.1 สำหรับด้านรายจ่ายมีทิศทางเพิ่มขึ้นมา โดยตลอดระหว่างปีงบประมาณ 2557 - 2559 แต่ลดลงในปีงบประมาณ 2560 โดยในปีงบประมาณ 2560 มีรายจ่าย 570,206 ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2559 ร้อยละ 2.9 ซึ่งเป็นการลดลงจากหมวดรายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน และเมื่อพิจารณาฐานะการคลังของ อบท. จากดุลการคลัง พบว่า อบท. มีฐานะการคลังเกินดุลมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางการคลังของ อบท. โดยตลอดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 - 2560 ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560 พบว่า อบท. มีดุลการคลังเกินดุล 50,965 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 ในอัตราร้อยละ 239.1 (ตารางที่ 5.3)

ตารางที่ 5.3 ฐานะการคลังของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2557	2558	2559	2560
1. รายได้รวมของ อบท.	566,545	608,001	602,222	621,171
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%)	1.9	7.3	(1.0)	3.1
2. ประมาณการรายจ่ายรวมของ อบท.^{1/}	548,508	579,594	587,192	570,206
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเทียบกับปีก่อน (%)	3.9	5.7	1.3	(2.9)
3. ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท.^{2/}	18,037	28,407	15,030	50,965
☐ การเปลี่ยนแปลงของดุลการคลังเทียบกับปีก่อน (%)	(35.8)	57.5	(47.1)	239.1

หมายเหตุ: ^{1/} การประมาณการรายจ่ายรวมของ อบท. คำนวณจากรายได้รวมของ อบท. หักด้วยประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท.

^{2/} การประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. คำนวณจากเงินฝากคลัง อบท. ในกระทรวงการคลังจากกรมบัญชีกลาง และการเปลี่ยนแปลงของสิทธิเรียกร้องสุทธิของ อบท. (Net Claims on Local Government) ซึ่งประกอบด้วย สิทธิเรียกร้องเงินฝากและหนี้สินของ อบท. ที่อยู่ในระบบธนาคาร ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ประมาณการดุลการคลังรวมของ อบท. ในที่นี้แสดงถึงดุลการคลังในงบประมาณรวมกับดุลการคลังนอกงบประมาณ เนื่องจากรวมผลของการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมและเงินกู้ที่อยู่ในระบบธนาคาร)

ที่มา: รายงานฐานะการคลังของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 - 2560 รวบรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ข้อมูล ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2560

³⁹ อบท. ที่ให้ความร่วมมือในการส่งข้อมูลรายได้และรายจ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20 ของจำนวน อบท. ทั้งหมด

เมื่อพิจารณาในส่วนของเงินอุดหนุนรวมของ อบท. พบว่า มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นมา ในปีงบประมาณ 2557 – 2558 และลดลงในปีงบประมาณ 2559 – 2560 ทั้งนี้ อบท. ได้จัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวส่วนใหญ่เพื่อใช้ในการดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาล เช่น เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น ซึ่งพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 116,824 ล้านบาท ในปี 2557 เป็น 119,296 ล้านบาท ในปี 2558 และเพิ่มเป็น 124,503 ล้านบาท ในปี 2559 ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2560 ได้รับจัดสรรจำนวน 128,303 ล้านบาท (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อบท. ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ ^{2/}	2557	2558	2559	2560
1. เงินอุดหนุนรวม (2+3)	253,500	257,664	258,299	246,092
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%)	7.2	1.6	0.2	(4.7)
2. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคม ^{1/}	116,824	119,296	124,503	128,303
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%)	9.2	2.1	4.4	3.1
3. เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงานอื่น ๆ	136,676	138,368	133,796	117,789
☐ การเปลี่ยนแปลงของรายได้เทียบกับปีก่อน (%)	5.5	1.2	(3.3)	(12.0)

หมายเหตุ: ^{1/}เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการสวัสดิการสังคมตามนโยบายรัฐบาลประกอบด้วย เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินเบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ค่าตอบแทน อสม. ค่าใช้จ่ายเรียนฟรี 15 ปี ค่าอาหารกลางวัน และค่าอาหารเสริม (นม) ซึ่งรวมงบประมาณของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาด้วย

^{2/}เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2560

อย่างไรก็ตาม การเกิดดุลการคลังของ อบท. แม้ว่าจะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของ อบท. แต่รายได้ส่วนใหญ่ของ อบท. มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบงบประมาณขาดดุล และอาจจะต้องก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น โดยที่รัฐบาลบริหารการคลังภาครัฐโดยไม่ทราบถึงฐานะการคลังที่แท้จริงของ อบท. และขาดรายละเอียดของข้อมูลรายจ่าย รวมถึงหนี้สินและเงินสะสมของ อบท. ที่ชัดเจน ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าว อาจจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังให้แก่รัฐบาลในท้ายที่สุด

5.3 ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อบท.

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการขอกู้เงินของ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม สำหรับ อบต. ยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้สามารถก่อหนี้ได้ ทั้งนี้ การกู้เงินของ อบจ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การกู้เงินของเทศบาลต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและอนุมัติโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการกู้เงินของพัทยาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติ โดยการขอเงินข้างต้นต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อน (ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ

พิจารณากลับการกู้เงินของจังหวัด)⁴⁰ โดยโครงการที่จะได้รับการพิจารณาจะต้องเป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ของ อบท. และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งเป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การอนุมัติการกู้เงินยังพิจารณาถึงความสามารถทางการเงินของ อบท. ได้แก่ ข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปี ยอดหนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้เงินกู้ที่จะก่อขึ้นใหม่รวมกัน แล้วต้องไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อการพัฒนา การกำหนดระยะเวลา การชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน 10 ปี และ อบท. ที่จะขอกู้เงินควรมีเงินทุนสำรองสะสมที่เหมาะสมและเพียงพอ สำหรับการใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เช่น กรณีเกิดเหตุสาธารณภัย การจ่ายเงินเดือน เป็นต้น

สำหรับกรุงเทพมหานครที่เป็น อบท. ในรูปแบบพิเศษ สามารถกู้เงินจากในประเทศ ต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเมื่อพิจารณาย้อนหลัง ในช่วง 5 ปี พบว่า ยอดคงค้างเงินกู้จากต่างประเทศของกรุงเทพมหานครมีจำนวนลดลงมาโดยตลอด โดยลดลงจาก 240 ล้านบาท ในปี 2557 เป็น 160 และ 80 ล้านบาท ในปี 2558 - 2559 ตามลำดับ ในขณะที่ ณ สิ้นเดือน กันยายน 2560 ไม่มียอดคงค้างเงินกู้จากต่างประเทศ

จากการพิจารณาข้อมูลยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. จากแหล่งเงินกู้ยืมทั้งหมด 5 แหล่ง ซึ่งประกอบด้วย (1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (2) ธนาคารพาณิชย์ (3) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (4) เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ (5) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.) พบว่า ที่ผ่านมา อบท. ได้มีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ณ ปีงบประมาณ 2560 พบว่า ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. สูงสุด ได้แก่ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน 11,364 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 9,519 ล้านบาท และธนาคารพาณิชย์ จำนวน 7,585 ล้านบาท ทั้งนี้ ยอดเงินคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2558 ในขณะที่ยอดเงินคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อบท. ในส่วนของเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปี 2558 และมีมูลค่าคงค้างที่เฉลี่ยอยู่ที่จำนวน 11,000 ล้านบาทในช่วงปี 2559 - 2560 สำหรับยอดเงินคงค้างให้กู้ยืมแก่ อบท. ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ พบว่า มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2558 เช่นเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ตารางที่ 5.5)

⁴⁰ กรณีที่กรอบวงเงินกู้ไม่เกินจำนวน 50 ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา สามารถดำเนินการกู้เงินได้

ตารางที่ 5.5 ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ปีงบประมาณ 2557 – 2560

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินกู้ยืม	ยอดคงค้าง			
	2557	2558	2559	2560
1. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ^{1/}	12,497	10,644	10,017	9,519
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	(2.8)	(14.8)	(5.9)	(5.0)
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	34.8	31.9	30.9	30.7
2. ธนาคารพาณิชย์^{2/}	10,548	9,426	8,323	7,585
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	(9.7)	(10.6)	(11.7)	(8.9)
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	29.3	28.3	25.6	24.4
3. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	10,325	11,199	11,516	11,364
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	0.2	8.5	2.8	(1.3)
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	28.7	33.6	35.5	36.6
4. เงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2,250	1,765	2,347	2,350
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	0.1	(21.6)	32.9	0.2
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	6.3	5.3	7.2	7.6
5. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)	342	291	240	213
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	(15.1)	(14.9)	(17.4)	(11.6)
☐ สัดส่วนต่อยอดคงค้างเงินให้กู้ยืม (%)	1.0	0.9	0.7	0.7
รวม	35,962	33,325	32,443	31,031
☐ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	(6.2)	5.90	(2.6)	4.4
☐ สัดส่วนรวม (%)	100	100	100	100

หมายเหตุ: ^{1/} แหล่งเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

^{2/} ธนาคารพาณิชย์ ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย (จำกัด) มหาชน

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งรวบรวมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (ข้อมูล ณ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2561)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงด้านการก่อหนี้จำแนกตามประเภทของ อปท. พบว่ามีความเสี่ยงจากข้อจำกัดในการวิเคราะห์การก่อหนี้ เนื่องจากยังขาดข้อมูลประเภทของ อปท. ที่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และ กพม. ซึ่งหาก อปท. ขนาดเล็กมีการก่อหนี้มาก และมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่มาก ย่อมมีความเสี่ยงที่ อปท. ดังกล่าวจะใช้รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อชำระหนี้

อย่างไรก็ดี จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินของ อปท. ที่มีความเข้มงวดรัดกุม ทำให้ อปท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้เป็น อปท. ที่มีฐานะการเงินมั่นคงเพียงพอที่จะก่อหนี้และชำระหนี้ได้เอง ส่งผลให้ความเสี่ยงที่ อปท. จะไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในกรณีที่ อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้จึงอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน แต่ความเสี่ยงจากการก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นในประเด็นประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน และอื่น ๆ ยังคงมีอยู่ เช่น โครงการที่ใช้เงินกู้ดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้วแต่มีปัญหาและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่ง อปท. ยังคงมีรายจ่ายชำระหนี้ และบำรุงรักษา ทำให้การกู้เงินของ อปท. ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ กรณีที่

อปท. ไม่มีรายงานการติดตามผลการใช้จ่ายจากเงินกู้หลังจากที่ได้รับอนุมัติ ทำให้ขาดข้อมูลว่า อปท. ได้ใช้จ่ายเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุมัติไว้หรือไม่ รวมทั้งในกรณีที่ อปท. บางแห่งอาจมียอดชำระหนี้เงินกู้มากกว่ารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการชำระหนี้เงินกู้ของ อปท. ที่พึ่งพารายได้และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจากรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นภาระหนี้แบบแฝงของภาครัฐที่มีได้รวมอยู่ในหนี้สาธารณะของประเทศ และยังไม่อาจทราบถึงสัดส่วนหรือจำนวนที่แท้จริงเนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เป็นต้น

นอกจากความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานและการก่อหนี้ของ อปท. แล้ว ยังมีปัญหาความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ทั้งนี้ สาเหตุเกิดจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล เนื่องจาก อปท. มีจำนวนมากทำให้การจัดส่งข้อมูลล่าช้า มีปัญหาการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดในการประมวลผลข้อมูลทางการคลังของ อปท. นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องความร่วมมือของ อปท. ในการส่งข้อมูลให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครบถ้วน

5.4 เงินสะสมของ อปท.

เงินสะสมของ อปท. หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งการจัดสรรเงินดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ทุนสำรองเงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 25 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี และ (2) เงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 75 ของเงินรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ อบจ. นำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสม) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้เทศบาลนำส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี (หลังจากหักทุนสำรองเงินสะสม) เพื่อเป็นการส่งเสริมการออม และช่วยเหลือ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยาให้มีโอกาสกู้เงินไปทะนุบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ในขณะที่ อบต. ไม่มีการฝากเงินสะสม อย่างไรก็ตาม เงินสะสมที่เหลือของ อปท. หลังจากหักเงินนำส่งเข้าเงินทุนสะสม อบจ. หรือเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลแล้ว อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ได้ เช่น การยืมเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลางก่อน กรณีที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินงานในช่วง 3 เดือนแรกของปีงบประมาณหรือยังไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินจากสาธารณภัย รวมถึง การจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เป็นต้น⁴¹ (ตารางที่ 5.6)

⁴¹ ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ อปท. พ.ศ. 2547

ตารางที่ 5.6 เงินสะสมของ อบท.

หน่วย : ร้อยละ

เงินสะสม	สัดส่วนเงินสะสม
ทุนสำรองเงินสะสม	25 % ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินสะสม	75 % ของรายรับสูงกว่ารายจ่ายประจำปี
เงินฝากเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	10 % ของเงินสะสมประจำปี
เงินฝากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (เทศบาล)	10 % ของเงินสะสมประจำปี
อบต. ไม่มีเงินฝากกองทุน	-

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำหรับเงินสะสมของ อบท. ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560 (ตารางที่ 5.7) พบว่า อบจ. มีเงินสะสมคงเหลือจำนวน 29,174 ล้านบาท เทศบาลนครมีเงินสะสมคงเหลือจำนวน 18,466 ล้านบาท เทศบาลเมืองมีเงินสะสมคงเหลือจำนวน 23,792 ล้านบาท เทศบาลตำบลมีเงินสะสมคงเหลือจำนวน 51,749 ล้านบาท และ อบต. มีเงินสะสมคงเหลือจำนวน 57,487 ล้านบาท

ตารางที่ 5.7 ข้อมูลเงินสะสมของ อบท. ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท อบท.	เงินสะสม	เงินสะสมที่มีภาระผูกพัน	สำรองกรณีฉุกเฉิน (10%)	เบี้ยยังชีพ	สำรองงบบุคลากร 6 เดือน	เงินสะสมคงเหลือที่สามารถใช้จ่ายได้
1. อบจ.	47,744.0	18,600.5	4,774.4	-	6,520.6	17,848.5
2. เทศบาล	148,569.6	44,506.6	14,857.0	14,949.1	33,985.3	40,271.7
- เทศบาลนคร	26,395.1	6,350.1	2,639.5	1,408.7	4,941.6	11,055.1
- เทศบาลเมือง	37,122.3	12,672.9	3,712.2	2,393.3	8,580.5	9,763.3
- เทศบาลตำบล	85,052.2	25,483.6	8,505.2	11,147.0	20,463.1	19,453.3
3. อบต.	122,029.1	9,370.5	12,202.9	24,485.2	33,043.9	42,926.7
รวมจำนวนทั้งสิ้น	318,342.7	72,477.6	31,834.3	39,434.2	73,549.7	101,046.9

หมายเหตุ: เงินสะสมคงเหลือที่สามารถใช้จ่ายได้ เป็นเงินสะสมที่หักเงินสะสมที่มีภาระผูกพัน การสำรองกรณีฉุกเฉิน เบี้ยยังชีพ และการสำรองงบบุคลากร 6 เดือน

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561)

อย่างไรก็ตาม หากเงินสะสมของ อบท. น้อยเกินไป อาจส่งผลให้ความสามารถในการรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความรุนแรงและการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในแต่ละท้องถิ่นลดลง ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของ อบท. มากเกินไป อาจเกิดจากการประมาณการรายได้ต่ำกว่าที่ได้รับจริง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล) อาจส่งผลให้มีการเกินดุลทางการคลัง ทำให้เงินสะสมเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น หาก อบท. สามารถนำเงินสะสมดังกล่าวมาบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ

มากขึ้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว การที่ อบท. สามารถหารายได้เพิ่มขึ้นด้วยตัวเอง ย่อมเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบท. ด้วย

5.5 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ อบท.

ตารางที่ 5.8 Fiscal Risk Matrix ของ อบท.

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญาหรือข้อตกลง	- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (ประมาณการ) ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 123,093 ล้านบาท - การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 245,122 ล้านบาท	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรมคุณธรรม นอกเหนือจากที่ปรากฏเป็นกฎหมายหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์	-	- ภาระหนี้ของ อบท. ในกรณีที่ อบท. ไม่มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ เช่น เกิดวิกฤตเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น รัฐบาลอาจต้องชำระหนี้แทน อบท. ในกรณีดังกล่าว

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง ส่วนนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของ อบท. ดังนี้

5.6.1 การผลักดันให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลทางการคลังของ อบท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อบท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.6.2 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรผลักดันและพัฒนาให้ อบท. ทั้งหมดต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินการคลังในระบบ e-LAAS เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ โดยต้องพัฒนาปรับปรุงระบบ e-LAAS ให้ใช้งานได้สะดวก ไม่ซับซ้อน และลดระยะเวลาในการทำงานของ อบท.

5.6.3 อบท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บรายได้ในส่วนที่ อบท. จัดเก็บเอง เช่น การพิจารณาขยายฐานภาษี การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ อบท. ให้เหมาะสม การปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมกับปัจจุบัน เป็นต้น ทั้งนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบท.

ต้องได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องข้อกำหนดที่อาจเป็นอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้ที่ อบท. สามารถจัดเก็บได้เอง

5.6.4 เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ อบท. ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การก่อหนี้ผูกพัน การเปิดเผยรายงานทางการเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ อบท. เพื่อให้ดำเนินการเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5.6.5 เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐสำหรับการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินในระบบคอมพิวเตอร์ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมที่ดิน ควรให้การสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ อบท. เพื่อนำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของ อบท. โดยไม่ต้องรอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มีผลบังคับใช้

5.6.6 เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังแล้ว อบท. จะถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามวินัยการเงินการคลังที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท. โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก เช่น กรมบัญชีกลาง ต้องให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายงานทางการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในอนาคต หาก อบท. ทุกแห่งสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังได้อย่างครบถ้วน ก็จะทำให้รัฐบาลมีข้อมูลของ อบท. ที่ถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถดำเนินนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกิจของ อบท. ได้ ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความยั่งยืนให้แก่ อบท. ต่อไป

บทที่ 6 ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากหน่วยงานในภาคการเงิน จะพิจารณาผลการดำเนินงานของหน่วยงาน 4 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (Financial Institutions Development Fund: FIDF) 2) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฝ.) 3) ระบบธนาคารพาณิชย์ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และ 5) ระบบธุรกิจประกันภัย มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

6.1 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) จัดตั้งขึ้น ภายใต้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2528 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจการเงินปี 2540 ทำให้สถาบันการเงินถูกปิดกิจการจำนวนมาก ส่งผลให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถรับภาระชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินได้ รัฐบาลจึงต้องเข้าไปรับภาระ ในการชดเชยความเสียหายแทนด้วยการออกพันธบัตรกู้เงินในวงเงิน 1,392,000 ล้านบาท ในช่วงปี 2541 ถึงปี 2545 ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังจำนวนมาก

ในการแก้ไขปัญหาหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดปรับปรุง การบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555⁴² ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน⁴³ ต้องนำส่งเงินให้กับ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝาก ถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน⁴⁴ เพื่อให้ ธปท. นำเงิน ดังกล่าวมาชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF⁴⁵ แทนการจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา

เมื่อพิจารณายอดหนี้คงค้างเงินกู้ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ นำเงินไปช่วยเหลือสถาบัน การเงินต่าง ๆ พบว่า ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,305,327 ล้านบาท (จากวงเงินกู้ตาม กฎหมาย 1,392,000 ล้านบาท) และชำระคืนต้นเงินกู้จำนวน 413,837 ล้านบาท ส่งผลให้เหลือยอดหนี้ คงค้างจำนวน 891,490 ล้านบาท (ตารางที่ 6.1)

⁴² ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2555 และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2555

⁴³ ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

⁴⁴ ยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

⁴⁵ การชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF เป็นการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF 1 และ FIDF 3

ตารางที่ 6.1 ยอดหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ
ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

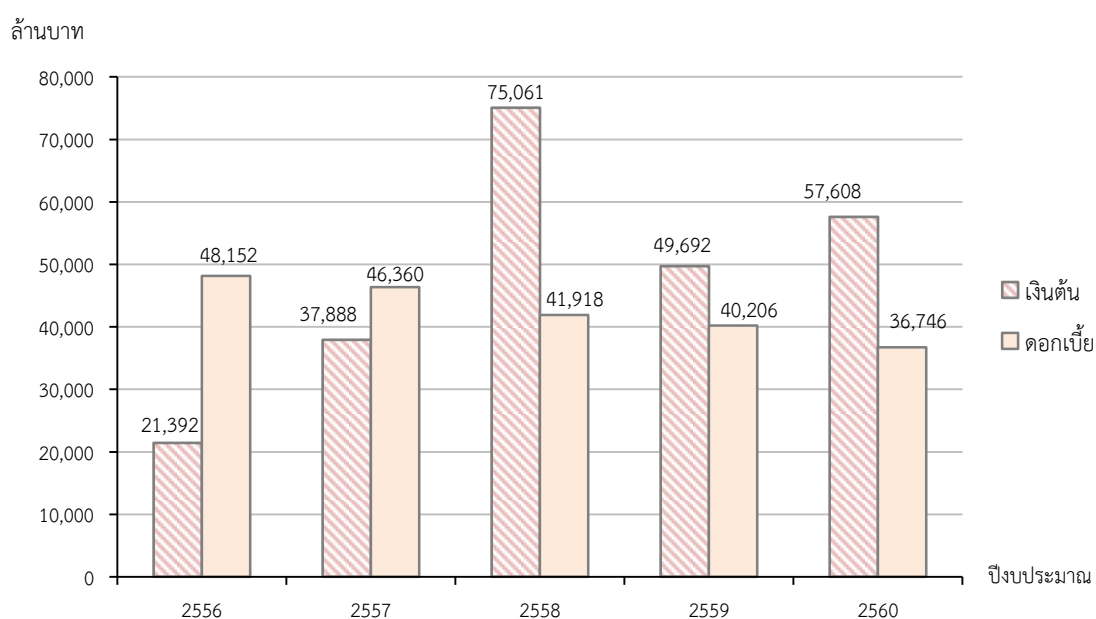
หน่วย: ล้านบาท

รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF 1	500,000	500,000	160,368	339,632
FIDF 2	112,000	112,000	112,000	0
FIDF 3	780,000	693,327	141,469	551,858
รวม	1,392,000	1,305,327	413,837	891,490

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้างรายเดือน ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ของปีงบประมาณ 2560 พบว่า มีการจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ 57,608 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ 36,746 ล้านบาท ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นมา กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จ่ายชำระต้นเงินรวมจำนวนทั้งสิ้น 241,641 ล้านบาท และจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้รวมทั้งสิ้น 213,382 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.1)

แผนภาพที่ 6.1 การชำระคืนต้นเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ปีงบประมาณ 2556 - 2560



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560

ทั้งนี้ จากการประมาณการของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า หากเงินรับเพื่อชำระหนี้จากแหล่งต่างๆ อาทิ สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และเงินนำส่งจากสถาบันการเงิน เป็นไปตามประมาณการ โดยมีข้อสมมติ อัตราการขยายตัวของฐานการคำนวณเงินนำส่งจากสถาบันการเงินที่ร้อยละ 4 ต่อปี จะส่งผลให้การชำระหนี้ FIDF1 และ FIDF3 เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ.2574

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากการชำระคืนดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF แล้ว แต่ในกรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถจ่ายหนี้ของพันธบัตร FIDF ได้ภาระหนี้ดังกล่าวยังคงถือเป็นภาระทางการคลังที่ผูกพันอย่างชัดเจน (Explicit Contingent Liabilities) ของรัฐบาล

6.2 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (สคฟ.)

การคุ้มครองเงินฝากของผู้ฝากเงินแบบเต็มจำนวนจากการปิดกิจการของสถาบันการเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ได้สร้างภาระทางการคลัง และทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้น โดยการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนดังกล่าว เป็นปัญหา Moral Hazard เนื่องจากทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่เสี่ยงแต่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระทางการคลังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง สคฟ. ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงิน โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

สำหรับการจัดตั้ง สคฟ. รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นทุนประเดิมจำนวนทั้งสิ้น 242 ล้านบาท และจัดสรรค่าใช้จ่ายในการเตรียมการจำนวนทั้งสิ้น 97.7 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ สคฟ. ในรูปของภาระทางการคลังโดยนัย ในกรณีที่มีสถาบันการเงินต้องปิดกิจการ และ สคฟ. มีเงินกองทุนไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฝากเงินตามจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม หากเงินกองทุนมีจำนวนที่มากเพียงพอรัฐบาลย่อมไม่มีความเสี่ยงทางการคลังที่จะต้องรับภาระแทน สคฟ.

สำหรับวงเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองจาก สคฟ. ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2559 ถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2561 อยู่ที่ไม่เกิน 15 ล้านบาท ต่อ 1 บัญชี โดยจำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองจำนวนไม่เกิน 15 ล้านบาท ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 5,833,579 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 48.1 ของจำนวนเงินคุ้มครองทั้งหมด และครอบคลุมกว่าร้อยละ 99.9 ของจำนวนผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน (ตารางที่ 6.2) ซึ่งวงเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2559 (ตารางที่ 6.3)

**ตารางที่ 6.2 จำนวนรายผู้ฝากที่ได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน
และจำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝากในแต่ละระดับวงเงินคุ้มครอง
ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2560**

วงเงินคุ้มครอง	จำนวนรายที่ได้รับความคุ้มครองเต็มจำนวน		จำนวนเงินคุ้มครองผู้ฝาก	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
กรณีไม่เกิน 1 ล้านบาท	71,622,456	98.2	2,264,184	18.7
กรณีไม่เกิน 15 ล้านบาท	72,877,190	99.9	5,833,579	48.1
กรณีคุ้มครองเต็มจำนวน	72,950,343	100.0	12,119,869	100.0

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560

ตารางที่ 6.3 ระยะเวลาและวงเงินการคุ้มครองเงินฝาก

ระยะเวลา	กำหนดวงเงินคุ้มครองเงินฝาก
ปัจจุบัน ถึงวันที่ 10 ส.ค. 2561	จำนวน 15 ล้านบาท
ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2561 ถึง 10 ส.ค. 2562	จำนวน 10 ล้านบาท
ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2562 ถึง 10 ส.ค. 2563	จำนวน 5 ล้านบาท
ตั้งแต่วันที่ 11 ส.ค. 2563 เป็นต้นไป	จำนวน 1 ล้านบาท

ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560

เมื่อพิจารณาสถานะเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 พบว่ามีจำนวนทุนเท่ากับ 118,690⁴⁶ ล้านบาท โดย สคฟ. ลงทุนทั้งหมดในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม มูลค่าเงินกองทุนยังคงต่ำกว่าเงินฝากที่อยู่ภายใต้การคุ้มครอง (ปัจจุบันวงเงินคุ้มครองไม่เกิน 15 ล้านบาท) แต่จำนวนเงินกองทุนดังกล่าวมีเพียงพอที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินหากสถาบันการเงินขนาดใหญ่⁴⁷ 1 แห่งมีปัญหา ซึ่งจะเป็นความเสี่ยงทางการคลังหากสถาบันการเงินดังกล่าวต้องปิดกิจการไป

สำหรับการพิจารณาถึงความเพียงพอของเงินกองทุนคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนเงินนำส่งของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ในการแก้ปัญหาหนี้ค้างของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินรับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน และกำหนดให้ลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ สคฟ. ลงจากร้อยละ 0.40 เหลือเพียงร้อยละ 0.01 ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครอง

นอกจากนี้ ตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ หลังจากที่ได้เคยนำเสนอต่อ ครม. มาครั้งหนึ่งแล้ว โดย ครม. ได้สั่งการให้นำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกลับมาปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ดี ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีหลักการในการนำส่งเงินของสถาบันการเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากจากอัตราร้อยละ 0.01 เป็นอัตราร้อยละ 0.009 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง โดยให้สถาบันการเงินนำส่งให้กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในอัตราร้อยละ 0.001 ซึ่งเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับอยู่ระหว่างการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับบังคับใช้ จะทำให้เงินนำส่งกองทุนคุ้มครองเงินฝากลดลงประมาณ 100 ล้านบาทต่อปี และส่งผลให้เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์

⁴⁶ ที่มา: สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

⁴⁷ สถาบันการเงินขนาดใหญ่ คือ สถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ 3 แต่ไม่ถึงร้อยละ 10 ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารธนาชาติ จำกัด (มหาชน) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)

ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของทั้งระบบสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงิน ขนาดกลางหรือขนาดใหญ่⁴⁸ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากจะไม่เพียงพอที่จะชดเชย ความเสียหายอันเกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งรัฐบาลจะมีภาระทางการคลังโดยนัยในการชดเชย ความเสียหายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความเป็นที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระดังกล่าวมาน้อยเพียงใด นั้นขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบันการเงินในประเทศซึ่งในปัจจุบันยังคงมีความแข็งแกร่งอยู่

6.3 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงินเป็นปัจจัยสำคัญ ในการประเมินความเสี่ยง เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพและเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบสถาบันการเงิน โดยระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. ซึ่งได้มีการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบัน การเงิน (แผนพัฒนา) มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 3 (ระยะเวลาดำเนินการ 2559 - 2563) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาระบบสถาบัน การเงินสำหรับเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ ระบบสถาบันการเงินไทยแข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายขึ้นด้วยราคาที่เป็นธรรม และสนับสนุนการเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อรักษาเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและการเงิน

นอกจากนี้ ธปท. ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานสากลเพื่อให้สถาบันการเงิน ปฏิบัติตาม เช่น หลัก Basel III ซึ่งเป็นเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่สามารถรองรับความเสี่ยงในภาวะวิกฤตได้และ เพื่อส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีแหล่งเงินที่มีความมั่นคงสอดคล้องกับความต้องการในการใช้เงินสำหรับ การดำเนินธุรกิจ และหลักมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS 32 IAS 39 และ IFRS 7 เป็นเกณฑ์ มาตรฐานการบันทึกบัญชีและการวัดมูลค่าตราสารการเงิน รวมทั้งตราสารอนุพันธ์และเครื่องมือป้องกัน ความเสี่ยง โดยให้แสดงรายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงินเพื่อสร้างความโปร่งใสและยั่งยืน ให้กับระบบสถาบันการเงินไทย เป็นต้น

การประเมินความเข้มแข็งของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จะพิจารณาจากอัตราส่วน ทางการเงินด้านเงินกองทุน คุณภาพสินทรัพย์ ความสามารถในการหารายได้ และสภาพคล่อง ได้แก่

- (1) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs⁴⁹)
- (2) สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs⁵⁰)

⁴⁸ สถาบันการเงินขนาดใหญ่ คือสถาบันการเงินที่มีสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ 10 ของสินทรัพย์รวมธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ประกอบด้วย ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

⁴⁹ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อที่ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือนขึ้นไป นับตั้งแต่วินิจฉัยกำหนดสัญญา/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท *100 สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อนี้ว่ามีแนวโน้มด้อยลง

⁵⁰ สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs) ต่อสินเชื่อรวม = Gross NPLs หักเงินสำรองที่สถาบันการเงินได้กันไว้สำหรับ NPLs/เงินให้กู้ยืมทุกประเภท *100 สะท้อนถึงคุณภาพสินเชื่อนี้ว่ามีแนวโน้มด้อยลง โดย NPLs ที่สถาบันการเงินได้มีการกันสำรองแล้วย่อมถือว่าสถาบันได้รับความเสียหายในส่วนนี้ไปแล้ว จึงไม่มีความเสี่ยงต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงินอีก

- (3) อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)⁵¹
- (4) อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio)⁵²
- (5) อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)⁵³
- (6) อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (NIM)⁵⁴

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2556 ถึงปี 2560 พบว่า สถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีคุณภาพสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ซึ่งพิจารณาจาก Gross NPLs และ Net NPLs ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ BIS Ratio ยังสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ที่กำหนดให้ดำรงเงินกองทุนขั้นต่ำในปี 2560 ไว้ที่ร้อยละ 9.75⁵⁵ ทั้งนี้ จะปรับเป็นร้อยละ 10.375 ในปี 2561 และร้อยละ 11 ในปี 2562 ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์ จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและไม่มี ความจำเป็นต้องจัดหาเงินเพิ่มทุนให้ในอนาคตอันใกล้ สำหรับความสามารถ จากการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ พบว่า NIM อยู่ในระดับทรงตัวที่อัตราเฉลี่ยร้อยละ 2.6 เมื่อพิจารณา จาก ROA พบว่า มีแนวโน้มลดลงมาตั้งแต่ปี 2557 ถึงปี 2559 สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการหารายได้ จากสินทรัพย์ที่ลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) พบว่า มีสัดส่วน ที่ใกล้เคียงกันมาโดยตลอด ซึ่งบ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวซึ่งอาจเป็นข้อจำกัด ในการปล่อยสินเชื่อต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 พบว่า Gross NPLs อยู่ที่ร้อยละ 3.0 และ Net NPLs อยู่ที่ร้อยละ 1.4 เริ่มทรงตัว แต่ใกล้เคียงกับตัวเลขปี 2559 โดยในส่วนของ BIS Ratio อยู่ที่ร้อยละ 18.4 ซึ่งใกล้เคียงกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน ขณะที่ ROA อยู่ที่ร้อยละ 1.0 ซึ่งลดลงจากระยะเดียวกันปีก่อน จากการกันสำรองเพื่อรองรับคุณภาพสินเชื่อที่ด้อยลงอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 6.4)

⁵¹ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) = เงินกองทุน/สินทรัพย์เสี่ยง *100 เป็นเครื่องมือวัดความเสี่ยงของเงินกองทุนโดย กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไทย ดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 ทั้งนี้ ตามหลักการ Basel I เงินกองทุนใช้ในการ รองรับความเสี่ยงในการเงินซึ่งครอบคลุมถึงความเสี่ยงด้านเครดิตและความเสี่ยงด้านตลาด และเพื่อให้สามารถสะท้อนความเสี่ยงได้ดีขึ้น Basel II จึงได้เพิ่มเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการด้วย Basel III เป็นเกณฑ์มาตรฐานสากลอันหนึ่งที่ผู้กำกับดูแลในประเทศต่าง ๆ นำมาปรับใช้ ในการกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน ด้วยการกำหนดให้สถาบันการเงินมีเงินกองทุนเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงหรือ ความเสียหายที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ ซึ่งการที่จะควรมีเงินกองทุนเพียงพอหรือไม่ จะต้องควรมีเงินกองทุนเท่าใด และมีความเสี่ยงอยู่เท่าใด ทั้งนี้ สถาบันการเงินจะต้องพัฒนาเครื่องมือการติดตามดูแลการดำเนินงานธุรกิจของตนเองว่ามีความเสี่ยงในด้านใดมากน้อยแค่ไหนรวมถึง ทำอย่างไรจึงจะลดความเสี่ยงนั้นได้

⁵² อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝาก (L/D Ratio) = เงินให้สินเชื่อ/เงินรับฝาก *100 หากเงินฝากมีการเติบโตมากกว่าสินเชื่อย่อมแสดงถึง สภาพคล่องที่เพิ่มขึ้นของธนาคารพาณิชย์ และอาจสะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อที่มีความเข้มงวดมากขึ้น

⁵³ อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) = กำไรสุทธิ/สินทรัพย์เฉลี่ย *100 โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการ ใช้สินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ หากอัตราผลตอบแทนต่ำ แสดงถึงความสามารถในการหารายได้จากสินทรัพย์อยู่ในระดับต่ำ

⁵⁴ อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (Net Interest Margin: NIM) = รายได้ดอกเบี้ยสุทธิและเงินปันผลสุทธิ/ สินทรัพย์เฉลี่ย *100 โดยหาก NIM อยู่ในระดับสูง แสดงถึงความสามารถในการทำกำไรอยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงการปล่อยสินเชื่อในปริมาณ มากซึ่งควรตรวจสอบว่าปริมาณสินเชื่อดังกล่าวจัดขึ้นสินเชื่อในระดับใด

⁵⁵ ให้ธนาคารพาณิชย์ทยอยดำรงอัตราส่วนเงินกองทุนส่วนเพิ่มเพื่อรองรับผลขาดทุนในภาวะวิกฤต โดยตั้งแต่ปี 2560 2561 และ 2562 ที่ร้อยละ 9.75 10.375 และ 11 ตามลำดับ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 12/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแล เงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์

เมื่อพิจารณาถึง Gross NPLs ที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี 2560 (สิ้นสุดไตรมาสที่ 3) จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า เกิดจากภาคธุรกิจและภาคครัวเรือนมีความต้องการสินเชื่อเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจ SMEs ที่ต้องการเงินทุนหมุนเวียนและผลิตสินค้าคงคลังเพิ่มขึ้น สำหรับภาคครัวเรือนมีความต้องการสินเชื่อเพิ่มขึ้นในกลุ่มเช่าซื้อยานพาหนะ และบัตรเครดิตซึ่งสอดคล้องกับการฟื้นตัวของการบริโภค

ตารางที่ 6.4 ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี 2556^{1/} – สิ้นเดือนกันยายน 2560

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	2556	2557	2558	2559	2560
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	2.3	2.2	2.6	2.9	3.0
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	1.1	1.1	1.2	1.4	1.4
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	15.5	16.8	17.4	18.5	18.4
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) ^{2/}	96.6	95.7	97.6	97.4	96.7
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	1.3	1.3	1.2	1.1	1.0
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลต่อสินทรัพย์สุทธิเฉลี่ย (NIM)	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7

หมายเหตุ: ^{1/} ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ 14 แห่ง ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย 1 แห่ง ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ 3 แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ 12 แห่ง

^{2/} ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560

โดยสรุป ข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560 แสดงให้เห็นว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ยังคงมีเสถียรภาพที่ดี ยังไม่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพื่อนำเงินส่วนใหญ่ไปชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เพื่อช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในปัจจุบัน และในอนาคตอันใกล้อาจจะมีการลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก โดยให้นำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในอัตราร้อยละ 0.001 หรือประมาณ 100 ล้านบาทต่อปี ซึ่งมีผลให้เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้า ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินที่เงินกองทุนคุ้มครองเงินฝากอาจไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด อาจจะทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในอนาคต

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ (International Accounting Standards Board: IASB) ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงินซึ่งอยู่ภายใต้มาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่หรือที่เรียกว่า IFRS 9 โดยจะนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชี IAS 39 ซึ่งมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน เพื่อให้สะท้อนความเสี่ยงของธุรกิจมากขึ้น ทั้งนี้ สำหรับสถาบันการเงินจะได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีเครื่องมือทางการเงินหลายประเภท โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดการรับรู้การด้อยค่าของสินทรัพย์ทางการเงิน ซึ่งต้องตั้งเงินสำรองให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้พิจารณาถึงเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Forward-looking

information) ที่อาจจะกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้จากข้อมูลหรือปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก เช่น อัตราการว่างงาน อัตราการขยายตัวของ GDP เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจาก IAS 39 ที่กำหนดให้กันเงินสำรองเมื่อมีข้อบ่งชี้ว่ามีการด้อยค่าเกิดขึ้น ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีการตั้งเงินสำรองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการตั้งเงินสำรองดังกล่าวอาจมีความผันผวนได้ตามข้อมูลและปัจจัยที่นำมาพิจารณามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยการตั้งเงินสำรองตามหลักการใหม่นี้จะช่วยให้สถาบันการเงินมีเงินสำรองที่จะรองรับความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเพียงพอ และสะท้อนถึงความเสี่ยงที่ลูกหนี้อาจจะผิดนัดชำระหนี้ที่เปลี่ยนแปลงตลอดอายุหนี้ ทั้งนี้ สถาบันการเงินไทยอยู่ระหว่างการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบจากการใช้ IFRS 9 และได้มีการทยอยกันเงินสำรองเพิ่มขึ้น เพื่อลดผลกระทบจากการใช้ IFRS 9 ซึ่งคาดว่าจะเริ่มใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ในปี 2562⁵⁶ เป็นต้นไป

6.4 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

จากสถานะเศรษฐกิจโลกมีสัญญาณฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเศรษฐกิจกลุ่มประเทศพัฒนา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสัญญาณการลงทุนเพิ่ม ส่งผลให้ตลาดแรงงานมีการฟื้นตัวที่แข็งแกร่ง เศรษฐกิจกลุ่มยูโรเริ่มฟื้นตัวจากภาคการบริโภคในประเทศ และเศรษฐกิจญี่ปุ่นทยอยฟื้นตัวได้ต่อเนื่อง แม้จะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นต้น ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีแนวโน้มในการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องจากแรงขับเคลื่อนของการบริโภคภาคเอกชนและการใช้จ่ายภาครัฐ รวมถึงการส่งออกสินค้าที่กลับมาขยายตัวได้ดี โดยตลอดปี 2560 คณะกรรมการนโยบายการเงินได้ดำเนินนโยบายโดยคำนึงถึงผลบวกและผลลบของการดำเนินนโยบายการเงินในแต่ละทางเลือก (Policy trade-off) โดยรักษาระดับความผ่อนคลายของนโยบายการเงินไว้ เพื่อช่วยสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเข้มแข็ง และเพื่อให้อัตราเงินเฟ้อกลับเข้าสู่เป้าหมาย โดยไม่เร่งให้เกิดการสะสมความเปราะบางต่อเสถียรภาพทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ธปท. ยังคงติดตามความเสี่ยงในบางเรื่อง เช่น ความสามารถในการชำระหนี้ของธุรกิจ SMEs และกลุ่มครัวเรือนรายได้ที่สะท้อนจากคุณภาพสินเชื่อที่ด้อยลงรวมถึงพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น (Search for yield) ที่อาจนำไปสู่การประเมินความเสี่ยงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (Underpricing of risks) และภาวะอุปทานอสังหาริมทรัพย์คงค้างในบางทำเล⁵⁷ เป็นต้น

เมื่อพิจารณา**งบการเงิน**ของ ธปท. พบว่า ในช่วงที่ผ่านมา มีผลประกอบการขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานมาโดยตลอด ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยจ่าย และขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน อย่างไรก็ตาม เมื่อนำผลขาดทุนสุทธิดังกล่าวมาปรับปรุงในงบกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จจึ้น พบว่า ธปท. จะมีกำไรจากส่วนเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละปีแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ ธปท. มีผลกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จรวมตามผลการปรับปรุงนั้น ๆ

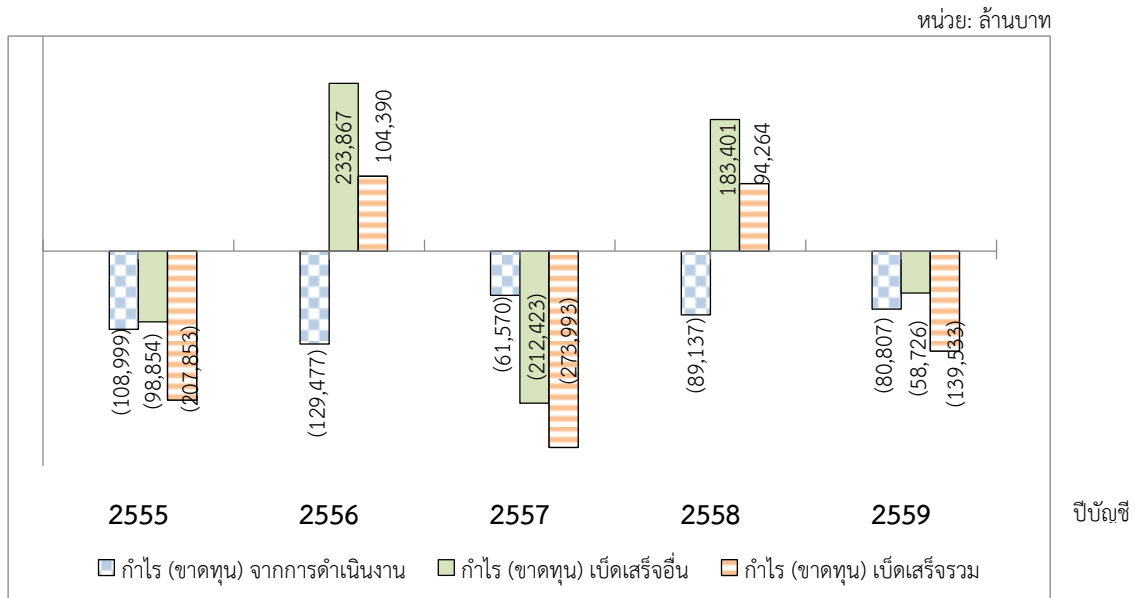
สำหรับผลการดำเนินงานในปี 2559 พบว่า มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 80,807 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากปี 2558 ที่มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน 89,137 ล้านบาท โดยสาเหตุหลักในการขาดทุนสุทธิมาจากดอกเบี้ยจ่ายในการออกพันธบัตรเพื่อดูแลสภาพคล่องในประเทศ จำนวน 82,273 ล้านบาท และผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินต่างประเทศจำนวน 57,437 ล้านบาท ซึ่งเป็นการขาดทุนเพื่อการดูแลเสถียรภาพค่าเงินบาท และเมื่อนำผลขาดทุนสุทธิดังกล่าวปรับปรุงกับรายการ (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จจึ้น พบว่า

⁵⁶ บทความเรื่อง พลิกโฉม...การบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงิน ตอนที่ 3 “การรับรู้ผลขาดทุนจากการด้อยค่าของเครื่องมือทางการเงิน” หรือ “การกันเงินสำรอง” โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

⁵⁷ รายงานนโยบายการเงิน ฉบับเดือนธันวาคม 2560

ในปี 2559 มีผลขาดทุนจากส่วนเปลี่ยนแปลงในบัญชีเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 58,726 ล้านบาท (ปี 2558 มีกำไรจากรายการเดียวกัน จำนวน 183,401 ล้านบาท) ส่งผลให้ ปี 2559 ธปท. มีผลขาดทุนเบ็ดเสร็จรวมทั้งสิ้น 139,533 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.2)

แผนภาพที่ 6.2 ผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2555 – 2559



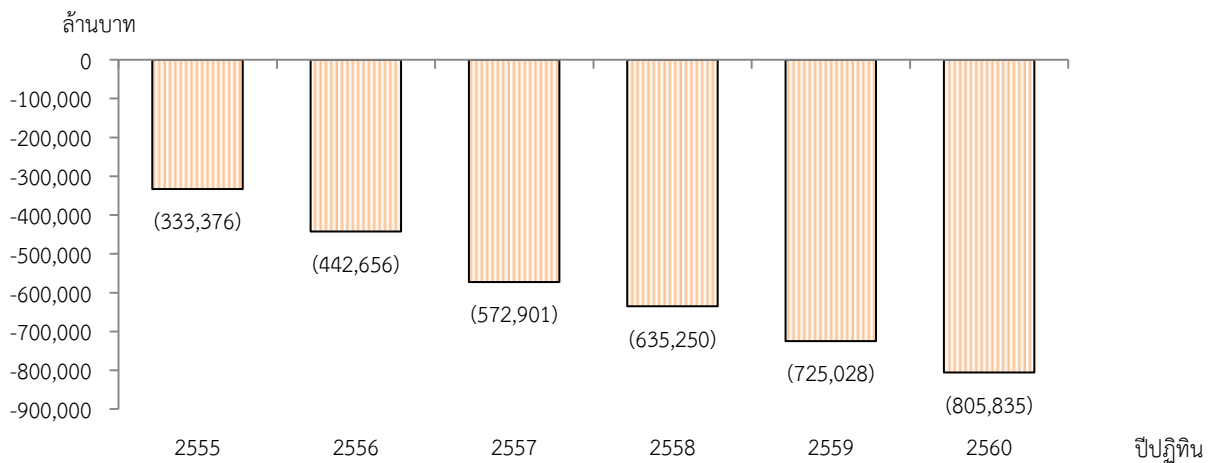
ที่มา: งบการเงินประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2560)

สำหรับการพิจารณาฐานะทางการเงินของ ธปท. ประจำปีสัปดาห์สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2560 พบว่า มีผลขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Loss) จำนวน 805,835 ล้านบาท ซึ่งเกิดจากผลขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงานของ ธปท. ตั้งแต่ปี 2549 โดยในระหว่างปี 2550 - 2559 ธปท. มีผลการดำเนินงานโดยมีกำไรสุทธิในปี 2551 เพียงปีเดียว เนื่องจากกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน สำหรับปีที่เหลือพบว่า มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิ โดยมีสาเหตุหลักสองประการ ได้แก่ อัตราแลกเปลี่ยนที่มีความผันผวน และดอกเบี้ยจ่ายจากการดูดซับสภาพคล่องในการดำเนินนโยบายทางการเงิน ส่งผลให้ ธปท. มีผลขาดทุนสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี (แผนภาพที่ 6.3) นอกจากผลการดำเนินงานที่มีผลขาดทุนสุทธิมาโดยตลอดแล้ว พบว่า สาเหตุที่ ธปท. มีผลขาดทุนสะสมเพิ่มขึ้นเกิดจากส่วนของทุนในรายการเงินสำรองอันเกิดจากการตีราคาสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลง ซึ่งเป็นผลจากการขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะในปี 2555 และ 2557

เมื่อพิจารณาข้อมูลงบการเงินประจำปี 2559 พบว่า ธปท. มีผลขาดทุนสะสมจำนวน 745,764 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 17.7 ของสินทรัพย์ทั้งหมด ซึ่งมูลค่าขาดทุนสะสมจำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่มีผลขาดทุนสะสมจำนวน 600,229 ล้านบาท เนื่องจากปี 2559 ธปท. มีผลขาดทุนจากการดำเนินงานซึ่งเกิดจากการดำเนินนโยบายการเงิน ทั้งในส่วนของการรักษาเสถียรภาพค่าเงินบาท และดูแลสภาพคล่องในประเทศ (แผนภาพที่ 6.4)

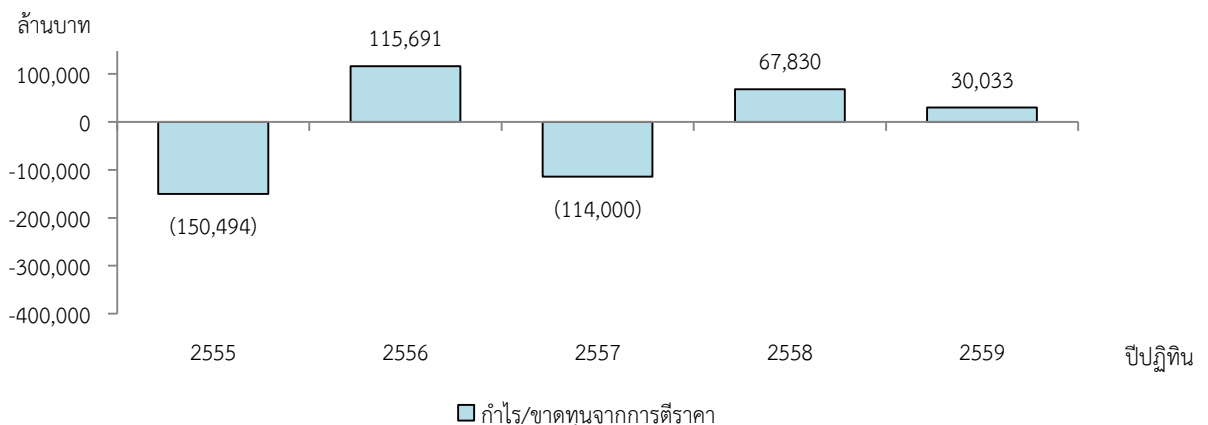
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากสาธารณชนมีความเข้าใจ และเชื่อมั่นในความอิสระ และศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. การขาดทุนดังกล่าวย่อมไม่ใช่อุปสรรคต่อการดำเนินงานของ ธปท. ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศแต่อย่างใด

แผนภาพที่ 6.3 กำไร/ขาดทุนสะสมที่เกิดขึ้นจริง (Realised Gain/Loss)



ที่มา: 1. ข้อมูลไตรมาสที่ 1 /2560 มาจากรายงานฐานะการเงินประจำสัปดาห์ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2560)
2. ข้อมูลปี 2555 – 2559 มาจากงบการเงินประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2560)

แผนภาพที่ 6.4 กำไร/ขาดทุนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงจากการแปลงค่าสินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Unrealised Gain/Loss)



ที่มา: งบการเงินประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2559 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2560)

กล่าวโดยสรุป ความเสี่ยงทางการเงินที่มีผลต่อการเงินของ ธปท. ที่เป็นประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Rate Risk) เนื่องจากสินทรัพย์ของ ธปท. ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายการเงินและดูแลเสถียรภาพของค่าเงิน ในขณะที่หนี้สินส่วนใหญ่ของ ธปท. อยู่ในสกุลเงินบาท นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Differential) ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ ธปท. ได้รับ

จากการลงทุนในต่างประเทศมีความแตกต่างจากอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ธปท. ได้มีแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการเงินดังกล่าว โดยการกำหนดองค์ประกอบของสินทรัพย์และสกุลเงินที่ใช้เป็นดัชนีอ้างอิง (Benchmark Portfolio) ให้มีการเปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทนและความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมทั้งมีการกำหนดระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Tracking Error Limits) ทั้งด้านสินทรัพย์และด้านสกุลเงิน พร้อมทั้งมีระบบงานที่ใช้ในการควบคุมดูแลไม่ให้มีการลงทุนที่เบี่ยงเบนเกินไปจากระดับความเสี่ยงที่กำหนดไว้ เป็นต้น⁵⁸

6.5 ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากระบบธุรกิจประกันภัย

ระบบธุรกิจประกันภัยถือเป็นระบบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงินเช่นเดียวกับระบบธนาคารพาณิชย์ โดยการประกันภัยหมายถึง การตกลงกันระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายคือ บริษัทประกันภัย (ผู้รับประกันภัย) และผู้ซื้อประกันภัย (ผู้เอาประกันภัย) ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ “สัญญาประกันชีวิต” ซึ่งจะเน้นไปที่การคุ้มครองชีวิตและการออมเงิน และ “สัญญาประกันวินาศภัย” ซึ่งจะเน้นไปที่การคุ้มครองภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุจากรถยนต์ ไฟไหม้ น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ บริษัทประกันภัยจะต้องจ่ายค่าสินไหมชดเชยตามรายละเอียดความคุ้มครองให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับผลประโยชน์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ระบบธุรกิจประกันภัยถือว่าเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงทั้งในส่วนของบริษัทประกันภัยและผู้เอาประกันภัย เมื่อบริษัทประกันภัยตกลงทำสัญญาประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยโดยรับเงินค่าเบี้ยประกันภัยในช่วงเวลาปัจจุบัน แต่มีภาระผูกพันในการจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยในอนาคตตามที่ระบุไว้ในสัญญาประกันภัย ซึ่งหากบริษัทประกันภัยไม่สามารถบริหารจัดการการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงไม่สามารถดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอต่อความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงฐานะทางการเงินที่ไม่มั่นคงของบริษัทประกันภัย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผู้เอาประกันภัยที่มีความเสี่ยงในการเรียกร้องผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

6.5.1 สถานการณ์ของธุรกิจประกันภัย

ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 (สิ้นเดือนกันยายน 2560) พบว่า บริษัทประกันชีวิตมีจำนวนทั้งสิ้น 23 บริษัท โดยบริษัทที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ บริษัท เอไอเอ จำกัด (มหาชน) บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 20.0 17.8 และ 13.6 ตามลำดับ ในขณะที่บริษัทประกันวินาศภัยมีจำนวนทั้งสิ้น 60 บริษัท โดยบริษัทที่มีส่วนแบ่งการตลาดสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ บริษัท วริยะประกันภัย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) และบริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด (มหาชน) โดยมีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 16.8 7.2 และ 6.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 6.5)

⁵⁸ ที่มา: รายงานการเงินประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2559 (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2560)

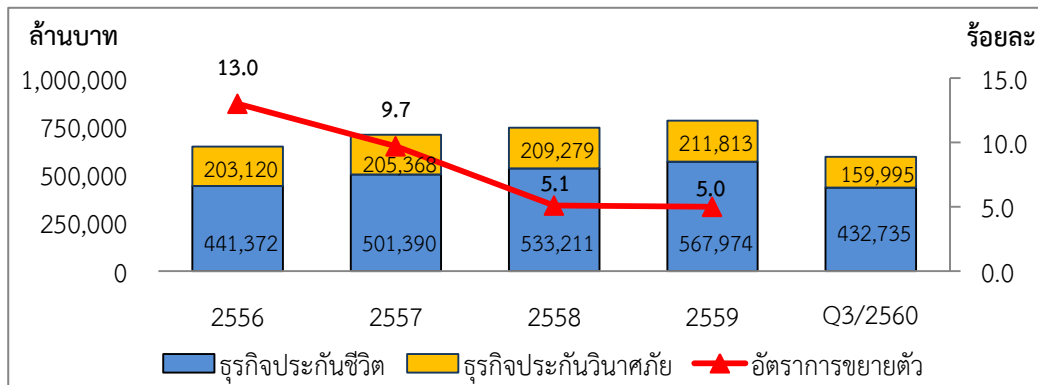
ตารางที่ 6.5 จำนวนบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

ธุรกิจประกันภัย / ปี	2556	2557	2558	2559	Q3/2560
บริษัทประกันชีวิต (แห่ง)	26	25	25	23	23
บริษัทประกันวินาศภัย (แห่ง)	64	62	62	61	60
รวมธุรกิจประกันภัย (แห่ง)	90	87	87	84	83

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ณ วันที่ 5 มกราคม 2561)

เมื่อพิจารณาเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยตั้งแต่ปี 2556 - 2559 พบว่ามีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งเบี้ยประกันภัยจากธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงอัตราการเติบโตของเบี้ยประกันภัยรับโดยตรง พบว่า มีอัตราการเติบโตที่ลดลงซึ่งเป็นผลกระทบจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ความต้องการด้านการประกันภัยของประชาชนลดลง ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยมีมูลค่า 592,730 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิต 432,735 ล้านบาท และธุรกิจประกันวินาศภัย 159,995 ล้านบาท (แผนภาพที่ 6.5) ทั้งนี้ จำนวนกรมธรรม์ประกันภัย ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 68,995,525 ฉบับ แบ่งเป็นกรมธรรม์ประกันชีวิตจำนวน 23,800,744 ฉบับ และกรมธรรม์ประกันวินาศภัยจำนวน 45,194,781 ฉบับ

แผนภาพที่ 6.5 เบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของธุรกิจประกันภัยไทย
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ณ วันที่ 5 มกราคม 2561)

เมื่อพิจารณาจากจำนวนเงินเอาประกันภัยหรือทุนประกัน (Sum insured)⁵⁹ ตั้งแต่ปี 2556 - 2559 พบว่า ในภาพรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนเงินเอาประกันภัยรวมมีค่าเฉลี่ย 111,462,778 ล้านบาท ทั้งนี้ แบ่งเป็นในส่วนธุรกิจประกันชีวิต 14,082,906 ล้านบาท และในส่วนธุรกิจประกันวินาศภัย 97,379,873 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 พบว่า เงินเอาประกันภัยรวมมีจำนวน 82,970,131 ล้านบาท แบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิตจำนวน 15,958,803 ล้านบาท และธุรกิจประกันวินาศภัยจำนวน 67,011,328 ล้านบาท (ตารางที่ 6.6) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาโดยตลอด

⁵⁹ เงินเอาประกันภัยหรือทุนประกัน (Sum insured) หมายถึง เงินที่บริษัทประกันภัยจะต้องจ่ายให้ผู้รับประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย เช่น กรณีเสียชีวิต หรืออยู่จนครบสัญญา เป็นต้น

ตารางที่ 6.6 จำนวนเงินเอาประกันภัย (Sum insured)
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560

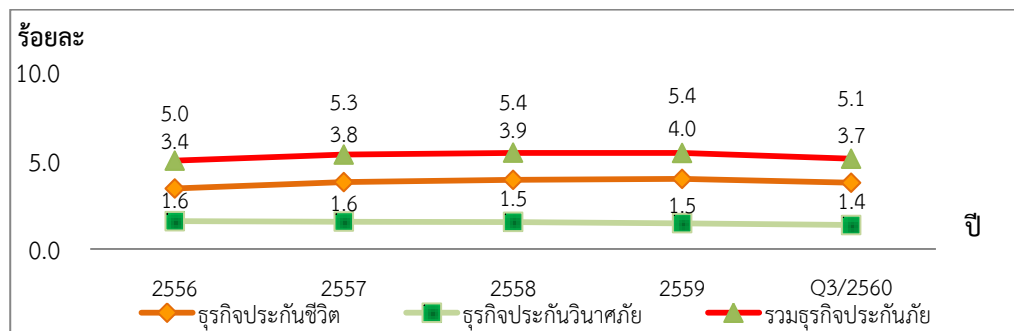
หน่วย: ล้านบาท

	2556	2557	2558	2559	Q3/2560
กรมธรรม์ประกันชีวิต	11,581,537	13,625,342	13,970,322	17,154,421	15,958,803
กรมธรรม์ประกันวินาศภัย	71,565,423	112,892,367	103,010,809	102,050,892	67,011,328
รวม	83,146,960	126,517,709	116,981,131	119,205,313	82,970,131

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ณ วันที่ 5 มกราคม 2561)

สำหรับด้านสัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศช่วงปี 2556 – 2559 พบว่า มีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 5.3 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอยู่ที่ร้อยละ 5.1 โดยแบ่งเป็นธุรกิจประกันชีวิตร้อยละ 3.7 และธุรกิจประกันวินาศภัยร้อยละ 1.4 (แผนภาพที่ 6.6)

แผนภาพที่ 6.6 สัดส่วนเบี้ยประกันภัยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Insurance Penetration)
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ณ วันที่ 5 มกราคม 2560)

6.5.2 สถานะของเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย

ในการประกอบธุรกิจประกันภัย สถานะเงินกองทุน⁶⁰ ของบริษัทประกันภัยจะเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงของฐานะการเงินของบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 27 วรรคสอง กำหนดให้บริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยต้องดำรงไว้ซึ่งเงินกองทุนตลอดเวลาที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต และธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นอัตราส่วนเท่ากับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือความเสี่ยงตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁶¹ ซึ่งขนาดของเงินกองทุนจะแสดงให้เห็น

⁶⁰ เงินกองทุน หมายถึง ส่วนต่างระหว่างทรัพย์สินต่อหนี้สิน (เงินกองทุน = ทรัพย์สิน - หนี้สิน)

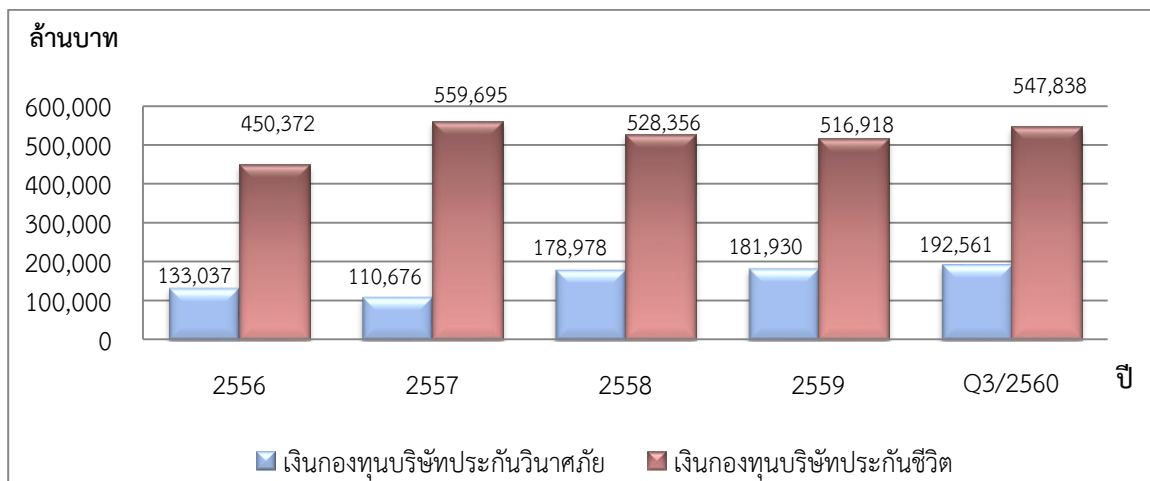
⁶¹ ประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 “เงินกองทุนที่บริษัทต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 8 แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท” และประกาศ คปภ. เรื่อง กำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันวินาศภัย พ.ศ. 2554 ข้อ 5 วรรคสอง “เงินกองทุนที่ต้องดำรงตามกฎหมายต้องไม่ต่ำกว่าผลรวมของเงินกองทุนสำหรับความเสี่ยงทุกด้านตามข้อ 5 (1) และมูลค่าทรัพย์สินตามข้อ 5 (2)”

เห็นถึงระดับความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันภัย หากบริษัทประกันภัยมีเงินกองทุนมูลค่าสูง (มูลค่าของทรัพย์สินสูงกว่ามูลค่าของหนี้สิน) แสดงถึงฐานะการเงินที่แข็งแกร่ง แต่หากบริษัทประกันภัยมีเงินกองทุนที่ติดลบ (มูลค่าของหนี้สินสูงกว่าทรัพย์สิน) แสดงถึงภาวะวิกฤตด้านการเงินของบริษัทประกันภัย

คปภ. ในฐานะผู้กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยได้พัฒนารอบการกำกับเงินกองทุน เรียกว่า กรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (Risk Based Capital: RBC)⁶² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประกอบธุรกิจประกันภัยดำเนินไปอย่างมั่นคง มีประสิทธิภาพ และเที่ยงธรรม โดยกำหนดให้บริษัทประกันภัยแต่ละบริษัทต้องดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอในการรองรับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจตามลักษณะ ขนาด และความซับซ้อนที่แตกต่างกันของแต่ละบริษัท รวมถึงความสามารถในการรองรับความเสียหายที่อาจสูงกว่าที่บริษัทได้คาดการณ์ไว้ เพื่อให้บริษัทประกันภัยสามารถปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่มีต่อผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัยได้อย่างครบถ้วน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระดับเงินกองทุนของบริษัทประกันภัย พบว่า ระดับเงินกองทุนอยู่ในระดับที่สูง โดยเงินกองทุนบริษัทประกันชีวิตในช่วงระหว่างปี 2556 - 2559 มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 517,471 ล้านบาท ในขณะที่เงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 157,747 ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิตมีจำนวน 547,838 ล้านบาท และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย มีจำนวน 192,561 ล้านบาท รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6.7

**แผนภาพที่ 6.7 เงินกองทุนบริษัทประกันชีวิต และเงินกองทุนบริษัทประกันวินาศภัย
ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560**



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ณ วันที่ 5 มกราคม 2561)

⁶² คปภ. ได้กำหนดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำรงเงินกองทุนภายใต้กรอบ RBC ของบริษัทประกันภัย ซึ่งประกอบด้วย 1) ความเสี่ยงด้านการประกันภัย 2) ความเสี่ยงด้านการตลาด 3) ความเสี่ยงด้านเครดิต และ 4) ความเสี่ยงด้านการกระจุกตัว โดยการคำนวณดังกล่าวจะเป็นการประเมินมูลค่าของความเสี่ยงแต่ละด้านออกมาเป็นตัวเงิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินมูลค่าความเสี่ยงแต่ละด้านตามที่กฎหมายกำหนด จากนั้นนำมูลค่าที่ได้ไปคูณกับค่าความเสี่ยง (Risk Charge) ซึ่งจะได้มูลค่าของเงินกองทุนฯ ที่บริษัทประกันภัยต้องดำรงไว้

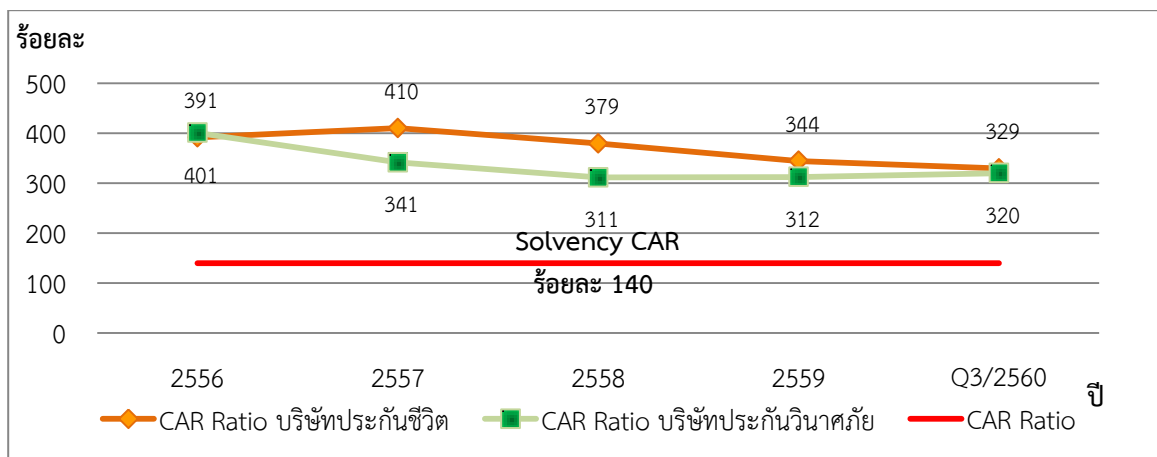
ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสินทรัพย์และหนี้สินของระบบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยพบว่า ณ สิ้นปีไตรมาสที่ 3 ปี 2560 ธุรกิจประกันชีวิตมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 3,224,343 ล้านบาท มีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 2,676,526 ล้านบาท โดยมีส่วนของทุนจำนวนทั้งสิ้น 547,817 ในขณะที่ธุรกิจประกันวินาศภัยมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 456,408 ล้านบาท มีหนี้สินรวมทั้งสิ้น 262,890 ล้านบาท โดยมีส่วนของทุนจำนวนทั้งสิ้น 198,518 ล้านบาท โดยมูลค่าทั้งหมดเป็นราคาประเมินปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนเงินกองทุนที่มีมูลค่าสูง เนื่องจากมีสินทรัพย์มากกว่าหนี้สิน แสดงถึงความแข็งแกร่งของฐานะการเงินของธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย

6.5.3 การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของภาคธุรกิจประกันภัย

ภายใต้กรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (RBC) บริษัทประกันภัยต้องพิจารณาดำรงเงินกองทุนโดยดูจากอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR)⁶³ เนื่องจากจะแสดงถึงความเพียงพอของเงินกองทุนที่บริษัทดำรงไว้ และเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นความมั่นคงทางการเงินของบริษัทในกรณีที่บริษัทจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย ทั้งนี้ ปัจจุบัน บริษัทประกันภัยต้องมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (CAR) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140⁶⁴

จากข้อมูลอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (CAR) ระหว่างปี 2556 – 2559 พบว่า บริษัทประกันชีวิตมีค่าเฉลี่ย CAR ที่ร้อยละ 381 และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่าเฉลี่ย CAR ร้อยละ 341 ซึ่งสูงกว่าที่ คปภ. กำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 140 ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560 บริษัทประกันชีวิตมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 329 และบริษัทประกันวินาศภัยมีค่า CAR อยู่ที่ร้อยละ 320 ซึ่งแสดงถึงความมั่นคงของบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6.8

แผนภาพที่ 6.8 อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ระหว่างปี 2556 – ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2560



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (ณ วันที่ 11 มกราคม 2561)

⁶³ อัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) มีวิธีการคำนวณดังนี้ [เงินกองทุนที่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมด (Total Capital Available: TCA) / เงินกองทุนที่ต้องดำรงทั้งหมด (Total Capital Required: TCR) * 100]

⁶⁴ ประกาศ คปภ. เรื่อง การกำหนดประเภทและชนิดของเงินกองทุน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคำนวณเงินกองทุนของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. 2558 ข้อ 6 วรรคสอง “ในกรณีที่บริษัทใดมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนต่ำกว่าอัตราร้อยละ 140 นายทะเบียนอาจกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการกำกับดูแลสถานะการเงินของบริษัทนั้นได้”

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการจัดตั้งกองทุนประกันชีวิต และกองทุนประกันวินาศภัย ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างธุรกิจประกันภัยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากขึ้น โดยกองทุนประกันชีวิตและกองทุนประกันวินาศภัยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการเอาประกันภัย ในกรณีบริษัทถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ทั้งนี้ การดำเนินการบริหารจัดการกองทุนสามารถกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

(1) กองทุนประกันวินาศภัย

ในปัจจุบันบริษัทประกันวินาศภัยต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันวินาศภัย ทุก 6 เดือน ในอัตราร้อยละ 0.25 ของเบี้ยประกันภัย โดย ณ สิ้นปี 2559 กองทุนประกันวินาศภัยมีจำนวนเงินกองทุนทั้งสิ้น 3,589.81 ล้านบาท ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุน (ปี 2551) มีบริษัทที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตจำนวน 7 บริษัท โดยแบ่งเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นดังนี้ (1) บริษัท สัมพันธ์ประกันภัย จำกัด (ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ปี 2552) 1,285 ล้านบาท (2) บริษัท เอ.พี.เอฟ.อินเตอร์เนชันแนล อินชัวร์นซ์ จำกัด (ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ปี 2553) 295 ล้านบาท (3) บริษัท ลิเบอร์ตี้ ประกันภัย จำกัด (ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ปี 2554) 307 ล้านบาท (4) บริษัท วิคเตอร์ประกันภัย (ประเทศไทย) จำกัด (ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ปี 2554) 281 ล้านบาท (5) บริษัท ส่งเสริมประกันภัย จำกัด (ถูกเพิกถอนใบอนุญาตปี 2556) 177 ล้านบาท (6) บริษัท ยูเนียนอินเตอร์ประกันภัย จำกัด (มหาชน) (ถูกเพิกถอนใบอนุญาตปี 2557) 71 ล้านบาท และ (7) บริษัท ศูนย์สุขภาพประเทศไทย จำกัด (มหาชน) (ถูกเพิกถอนใบอนุญาตปี 2557) 111 ล้านบาท โดยรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,525 ล้านบาท ทั้งนี้ การที่ธุรกิจประกันวินาศภัยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเกิดจากลักษณะการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัย โดยมีความเสี่ยงที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายนอกทำให้การควบคุมและบริหารความเสี่ยงเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินของกองทุนประกันวินาศภัยเป็นไปในลักษณะของการทยอยจ่าย จึงทำให้กองทุนยังสามารถบริหารจัดการได้

(2) กองทุนประกันชีวิต

ในปัจจุบันบริษัทประกันชีวิตต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันชีวิตทุก 6 เดือน ในอัตราร้อยละ 0.1 ของเบี้ยประกันชีวิต โดย ณ สิ้นปี 2559 กองทุนประกันชีวิตมีจำนวนเงินกองทุนทั้งสิ้น 4,723.86 ล้านบาท ทั้งนี้ ที่ผ่านมายังไม่มีบริษัทประกันชีวิตใดที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากด้วยลักษณะของธุรกิจประกันชีวิตส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในระยะยาว โดยคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของสินทรัพย์ที่ธุรกิจประกันชีวิตจะลงทุนเป็นหลัก ซึ่งสามารถบริหารความเสี่ยงได้ดีกว่าธุรกิจประกันวินาศภัย

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังของระบบธุรกิจประกันภัยสามารถพิจารณาจากการดำรงเงินกองทุนของบริษัทประกันภัยเนื่องจากเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความมั่นคงของฐานะการเงินของบริษัทประกันภัย โดย คปภ. ได้กำหนดกรอบการดำรงเงินกองทุนตามระดับความเสี่ยง (RBC) ซึ่งบริษัทประกันภัยต้องมีอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุน (Capital Adequacy Ratio: CAR) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 140 ทั้งนี้ ปัจจุบันบริษัทประกันภัยมีอัตราส่วนความเพียงพอของกองทุนสูงกว่าที่ คปภ. กำหนดไว้ แสดงให้เห็นว่า ระบบธุรกิจประกันภัยมีฐานะการเงินที่มั่นคง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ระบบธุรกิจประกันภัยเกิดปัญหาในการดำเนินธุรกิจ และไม่สามารถจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้เอาประกันภัยโดยเฉพาะธุรกิจประกันชีวิตที่มีสัดส่วนสูงกว่าธุรกิจประกันวินาศภัยและการซื้อประกันชีวิตถือเป็นการออมเงินของผู้เอาประกันภัยอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ ถึงแม้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องรับภาระในการจ่ายผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนแทนบริษัทประกันภัย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจต้องรับภาระดังกล่าวเพื่อช่วยเหลือผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน โดยถือเป็นความเสี่ยงการคลังแบบโดยนัยของรัฐบาล

6.6 ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน

ตารางที่ 6.7 Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	-	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดันโดย กลุ่มผลประโยชน์	-	- ต้นทุนและดอกเบี้ย FIDF กรณี กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถจ่ายได้ - หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และ ต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน คุ้มครองเงินฝาก - การเพิ่มทุนให้ ธปท. เพื่อแก้ไขปัญหา ส่วนของทุนติดลบ - การชดเชยผลประโยชน์และ ค่าสินไหมให้แก่ผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บริษัทประกันภัยไม่สามารถ ชดเชยให้แก่ผู้เอาประกันภัยได้

ที่มา: ส่วนบริหารความเสี่ยงและวินัยการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

6.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาพรวมของภาคการเงินตลอดปี 2560 ยังมีเสถียรภาพที่ค่อนข้างดีและยังไม่มีแนวโน้มเป็นภาระทางการคลังในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม ควรมีแนวทางการดำเนินนโยบายลดความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน ดังนี้

6.7.1 สนับสนุนให้หน่วยงานกำกับดูแลกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และสถาบันการเงินอื่น ๆ มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานอย่างใกล้ชิด และให้มีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้แก่สาธารณชนรับทราบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสทางการคลัง รวมถึงทำการศึกษาวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ในสถานการณ์ต่าง ๆ และเตรียมความพร้อมในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างยั่งยืน ควรติดตามทิศทางความเคลื่อนไหวเศรษฐกิจโลกเพื่อเตรียมพร้อมในการปรับตัวรับสถานการณ์ทั้งความไม่แน่นอนในตลาดการเงินโลก ความผันผวนในตลาดหุ้น รวมทั้งทิศทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจโลก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศจีน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงแก่เศรษฐกิจโลกและส่งผลต่อการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย

6.7.2 เนื่องจากสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในอนาคต ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ควรเพิ่มการตรวจสอบ การวิเคราะห์และติดตามฐานะทางการเงิน รวมถึงผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคุณภาพลูกหนี้ และกระบวนการสินเชื่อที่อาจได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวช้า โดยอาจจะต้องเพิ่มการตรวจสอบเฉพาะด้าน (Target examination) และการวิเคราะห์ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจในมุมต่าง ๆ รวมถึงสนับสนุนให้สถาบันการเงินทำการทดสอบภาวะวิกฤต (Stress test) ภายใต้สถานการณ์ที่ภาวะเศรษฐกิจไทยชะลอตัว เพื่อเตรียมตัวในการรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

6.7.3 ด้านระบบธุรกิจประกันภัย สนับสนุนให้หน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้แก่ คปภ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการติดตามผลการดำเนินงานของบริษัทประกันภัยอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชน รวมถึงพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำกับดูแลบริษัทประกันภัยให้เหมาะสมและทันสมัย เนื่องจากปัจจุบันผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยมีหลายรูปแบบ ซึ่งถือเป็นทางเลือกหนึ่งในการลงทุนและการออมของผู้เอาประกันภัย นอกจากนี้ ควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำประกันภัยแก่สาธารณชน เพื่อให้สามารถซื้อผลิตภัณฑ์ด้านประกันภัยให้มีความเหมาะสมและสามารถบริหารความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.7.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการติดตามให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจประกันภัยให้เตรียมความพร้อมและประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงินซึ่งอยู่ภายใต้มาตรฐานการรายงานทางการเงินฉบับใหม่หรือที่เรียกว่า IFRS 9 โดยจะนำมาใช้แทนมาตรฐานการบัญชี IAS 39 ซึ่งมีการปรับปรุงหลักการและวิธีการบัญชีสำหรับเครื่องมือทางการเงินโดยเร็ว เพื่อจะได้ทราบสถานะและความพร้อมของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจประกันภัยต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2560

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)			ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)			
	จ่ายประจำปี	จ่ายเป็นงวด					
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตาม กฎหมาย สัญญาหรือ ข้อตกลง	กองทุนนอกงบประมาณ						
	- กองทุนนอกงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2560)	183,985					
	- รัฐบาลค้ำจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุน ประกันสังคม ณ สิ้น ปีงบประมาณ 2560	94,755					
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
	- รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปีงบประมาณ 2560)	64,933	หนี้ที่รัฐบาลรับภาระ ตามมติคณะรัฐมนตรี	184,908	- รัฐบาลค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	233,232	
	- เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุน บริการสาธารณะของของรัฐวิสาหกิจ (PSO) (ปีงบประมาณ 2560)	4,874	(ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560)		- หนี้ที่รัฐบาลกู้ให้กู้ต่อ (ณ สิ้นปีงบประมาณ 2560)	147,058	

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2560

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities) เป็นภาระตามกฎหมาย สัญญาหรือข้อตกลง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปีงบประมาณ 2561	80,987			หนี้ค้างของ SFIs ที่รัฐบาล ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560)	425,933	
	- ประมาณการภาระทางการคลัง คงเหลือรอการชดเชยจากการดำเนิน โครงการนโยบายรัฐ (ณ สิ้นเดือน กันยายน 2560)	379,001					
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	- เงินอุดหนุนให้ อปท. (ปีงบประมาณ 2560)	245,122					
	- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (ปีงบประมาณ 2560)	123,093					
ภาคการเงิน							

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2560

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จาก ปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน						
					- การฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง 12 แห่ง (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560)	99,174	
					- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560)	552,076	
	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ						
					- หนี้ค้ำของ SFIs ที่รัฐบาล ไม่ค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน 2560)	78,564	การชดเชยผลการ ขาดทุนจากการ ดำเนินงานของสถาบัน การเงินเฉพาะกิจที่ ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อ สถานะการเงินของ กิจการ
					- การเพิ่มทุนให้กับ ธอท.	19,461	
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)							
				ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณี ที่ อปท. ไม่มีความสามารถที่จะ ชำระหนี้ได้ เช่น เกิดวิกฤต เศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ เป็นต้น รัฐบาลอาจ ต้องชำระหนี้แทน อปท. ในกรณี ดังกล่าว			

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2560

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระทางการคลังที่สามารถคิดเป็นตัวเงินได้ (Quantifiable)						ภาระทางการคลังที่ ไม่สามารถคิดเป็น ตัวเงินได้ (Unquantifiable)
	ภาระงบประมาณโดยตรง (Direct Liabilities)				ภาระผูกพัน (Contingent Liabilities)		
	จ่ายประจำทุกปี		จ่ายเป็นงวด				
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities) เป็นภาระโดยหลัก จริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือ จาก ปรากฏเป็นกฎหมาย สัญญา หรือข้อตกลง	ภาคการเงิน						
					- ต้นทุนและดอกเบี้ย FIDF กรณีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่สามารถจ่ายได้ - หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงิน ฝาก และต้นทุนในการชดเชย ความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินใน ส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน คุ้มครองเงินฝาก - การเพิ่มทุนให้ ธปท. เพื่อแก้ไข ปัญหาส่วนของทุนติดลบ - การชดเชยผลประโยชน์และ ค่าสินไหมให้แก่ผู้เอาประกันภัย ในกรณีที่บริษัทประกันภัย ไม่สามารถชดเชยให้แก่ ผู้เอาประกันภัยได้		