

รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี ๒๕๕๕ (ฉบับสมบูรณ์)  
Fiscal Risk Statement 2012



สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

# สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
ส่วนที่ ๑ เป้าหมายนโยบายการคลัง	๑
ส่วนที่ ๒ ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลางและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๔
บทที่ ๑ ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลาง	๕
๑.๑ สมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค	๕
๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล	๕
๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)	๖
๑.๔ ประมาณการฐานะการคลังรัฐบาล	๗
๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ	๘
บทที่ ๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๐
๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง	๑๐
๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค	๑๑
ส่วนที่ ๓ การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕	๑๕
บทที่ ๓ รัฐบาล	๑๖
๓.๑ สถานการณ์ด้านการคลัง	๑๖
๓.๒ หนี้สาธารณะ	๒๐
๓.๓ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๒๒
บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ	๒๕
๔.๑ ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๒๕
๔.๒ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ	๒๗
๔.๓ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ	๒๘
๔.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๓๒

## เรื่อง

### บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

๕.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๓
๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน : กรณีศึกษา	๓๕
๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๗
๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๔๐
๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ	๔๒
๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation : PSO)	๔๒
๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)	๔๖

### บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๔๘
๖.๒ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายรัฐ	๕๒
๖.๓ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๖๐
๖.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๖๑

### บทที่ ๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.	๖๓
๗.๒ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายจ่ายและดุลการคลังของ อปท.	๖๕
๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.	๖๖
๗.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๖๗

### บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน	๖๙
๘.๒ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก	๗๐
๘.๓ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน	๗๑
๘.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงิน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๗๗

### สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

๗๘

## สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ ๔.๑ สินทรัพย์และหนี้สินของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕	๒๕
แผนภาพที่ ๔.๒ รายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกระบบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕	๒๖
แผนภาพที่ ๔.๓ สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่กองทุนนอกระบบประมาณต่อประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖	๒๗
แผนภาพที่ ๔.๔ งบประมาณที่กองทุนด้านสวัสดิการสังคมได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖	๓๐
แผนภาพที่ ๔.๕ ประมาณการรายจ่ายของกองทุนด้านสวัสดิการ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๖	๓๐
แผนภาพที่ ๔.๖ กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	๓๑
แผนภาพที่ ๔.๗ หนี้สาธารณะที่เกิดจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ	๓๑
แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๓
แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๓
แผนภาพที่ ๕.๓ กำไรสุทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑-๒๕๕๕ (ไตรมาสที่ ๓)	๓๖
แผนภาพที่ ๕.๔ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๓๘
แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๓๘
แผนภาพที่ ๕.๖ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม	๓๙
แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.	๓๙
แผนภาพที่ ๕.๘ แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในระบบขนส่งของประเทศ จำแนกตามสาขา	๔๕
แผนภาพที่ ๖.๑ ประมาณการภาวะความเสียหายคงเหลือของรัฐบาล จากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๕๗
แผนภาพที่ ๖.๒ มูลค่าภาวะความเสียหายคงเหลือจากโครงการจำหน่ายสินค้าเกษตร ที่รัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส.	๕๙
แผนภาพที่ ๗.๑ รายจ่ายและดุลการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕	๖๕

## สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๑.๑	๕
ตารางที่ ๑.๒	๖
ตารางที่ ๑.๓	๗
ตารางที่ ๑.๔	๘
ตารางที่ ๑.๕	๙
ตารางที่ ๒.๑	๑๑
ตารางที่ ๒.๒	๑๒
ตารางที่ ๒.๓	๑๒
ตารางที่ ๒.๔	๑๓
ตารางที่ ๒.๕	๑๓
ตารางที่ ๒.๖	๑๔
ตารางที่ ๒.๗	๑๔
ตารางที่ ๓.๑	๑๗
ตารางที่ ๓.๒	๑๘
ตารางที่ ๓.๓	๑๙
ตารางที่ ๓.๔	๒๐
ตารางที่ ๓.๕	๒๒
ตารางที่ ๔.๑	๒๙
ตารางที่ ๔.๒	๓๒
ตารางที่ ๕.๑	๓๔
ตารางที่ ๕.๒	๓๕
ตารางที่ ๕.๓	๓๕
ตารางที่ ๕.๔	๔๑
ตารางที่ ๕.๕	๔๑
ตารางที่ ๕.๖	๔๒
ตารางที่ ๕.๗	๔๓
ตารางที่ ๕.๘	๔๖
ตารางที่ ๖.๑	๔๙
ตารางที่ ๖.๒	๕๑
ตารางที่ ๖.๓	๕๑
ตารางที่ ๖.๔	๕๓

## สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ ๖.๕ โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account) จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๕๕
ตารางที่ ๖.๖ หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้าประกัน) ที่เป็นหนี้สาธารณะ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕	๕๘
ตารางที่ ๖.๗ เงินอุดหนุนและเงินเพิ่มทุนของ ธ.ก.ส. (ทุกโครงการ)	๕๙
ตารางที่ ๖.๘ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖	๖๐
ตารางที่ ๖.๙ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปี ๒๕๕๑- ๒๕๕๖	๖๐
ตารางที่ ๖.๑๐ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖	๖๑
ตารางที่ ๖.๑๑ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๖๑
ตารางที่ ๗.๑ รายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖	๖๓
ตารางที่ ๗.๒ ยอดหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔	๖๖
ตารางที่ ๗.๓ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.	๖๗
ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตร FIDF	๖๙
ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงิน	๗๑
ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๒ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕	๗๒
ตารางที่ ๘.๔ ประมาณการภาระทางการเงินของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ	๗๕
ตารางที่ ๘.๕ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน	๗๗

## สารบัญญกรอบความรู้

เรื่อง	หน้า
กรอบความรู้ที่ ๑ ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณใหม่เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล	๒๙
กรอบความรู้ที่ ๒ ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย	๓๐
กรอบความรู้ที่ ๓ ความเสี่ยงที่เกิดจากการให้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดพลังงาน	๓๑
กรอบความรู้ที่ ๔ โครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link)	๔๔
กรอบความรู้ที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ....	๔๕
กรอบความรู้ที่ ๖ ภาระทางการคลังจากโครงการจำหน่ายสินค้าเกษตรและประกันรายได้เกษตรกร	๕๙
กรอบความรู้ที่ ๗ ความเสี่ยงที่เกิดจากฐานะการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)	๗๔
กรอบความรู้ที่ ๘ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ	๗๕

## บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

**เป้าหมายนโยบายการคลัง** ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการสนับสนุน การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการจัดทำงบประมาณขาดดุลและกลไกอื่นๆ ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การร่วมทุนกับภาคเอกชน และการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง ในขณะที่นโยบายการคลังในระยะปานกลางมีเป้าหมายการบริหารรายได้และรายจ่ายเพื่อให้งบประมาณเข้าสู่ภาวะสมดุล รวมไปถึงการเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาวด้วยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในสาขาการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งระบบราง

**ประมาณการฐานะการคลังและผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง** พบว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรายได้และรายจ่ายที่มีนัยสำคัญ ดุลการคลังจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลได้ในปี ๒๕๖๐ ในขณะที่ดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะสมดุลในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์ผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังในระยะปานกลาง พบว่า ในกรณีที่สถานการณ์ดีขึ้น ดุลการคลังและดุลการคลังเบื้องต้นจะสามารถเกินดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ และ ๒๕๕๘ ตามลำดับ ในขณะที่กรณีสถานการณ์แย่ลง ดุลการคลังจะไม่สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ภายในปี ๒๕๖๒ ส่วนดุลการคลังเบื้องต้นจะเข้าสู่ภาวะเกินดุลในช่วงสั้น ๆ ระหว่างปี ๒๕๕๙-๒๕๖๐ และจะกลับไปขาดดุลในปี ๒๕๖๑ เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ในทุก ๆ กรณียังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทาง การคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ ๖๐ ของ GDP

**การประเมินความเสี่ยงทางการคลัง** เมื่อพิจารณาฐานะการคลังเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มไปในทางอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ จำนวนการขาดดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงจะต่ำกว่าวงเงินขาดดุลตามเอกสารงบประมาณเสมอ ดังนั้น ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติทางการคลังอันสืบเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนของการประมาณการฐานะการคลังค่อนข้างต่ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงทางด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่า นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีบางครั้งจะทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการใช้นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีในระยะยาวอาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม สำหรับความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย พบว่า รัฐบาลมีความเสี่ยงระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานะภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค



สำหรับความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้าประกันเงินกู้ และการรับภาระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ Public Private Partnerships (PPPs) อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในลักษณะการค้าประกันเงินกู้ให้แก่ภาคเอกชนที่ร่วมลงทุน การรับประกันรายได้ขั้นต่ำของโครงการ รวมไปถึงการร่วมรับผลขาดทุนของโครงการ เป็นต้น

ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างกว้างขวาง รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าการขาดดุลแอบแฝง (Hidden Deficit) เป็นความเสียหายที่ยังไม่รับรู้โดยระบบงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น

สำหรับการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ถือเป็นมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากวิกฤตการณ์การเงินและภัยพิบัติที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเกินกว่าเงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากหรือเงินกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติสามารถรองรับได้ ก็อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องเข้าไปรับผิดชอบความเสียหายนั้นโดยนัย

ส่วนที่ ๑  
เป้าหมายนโยบายการคลัง

## ส่วนที่ ๑

### เป้าหมายนโยบายการคลัง

เป้าหมายหลักของนโยบายการคลัง คือ การรักษาเสถียรภาพและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน และการแก้ไขปัญหาทางสังคม โดยผสมผสานเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เครื่องมือด้านการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย การบริหารทรัพย์สินและการก่อหนี้สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการทางการคลังต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลัง โดยสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการคลังที่เหมาะสม

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องผ่านการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการใช้นโยบายภาษีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของภาคเศรษฐกิจไทย ได้แก่ การปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นร้อยละ ๒๐ ของกำไรสุทธิ รวมถึงการปรับลดภาษีสรรพสามิตน้ำมันเพื่อบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลก

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการใช้จ่ายผ่านกองทุนนอกงบประมาณ โดยกองทุนนอกงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดคือ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกองทุนประกันสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๕-๒๕๕๖ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณประเภทใหม่ ๆ ได้แก่ กองทุนพัฒนาบทบาทสตรีและกองทุนตั้งตัวได้ และเพิ่มบทบาทในการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทั้งนี้ คาดว่ารัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มบทบาทของกองทุนนอกงบประมาณมากขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

ในด้านการลงทุน นอกจากจะมีการลงทุนผ่านงบประมาณโดยตรงแล้ว ภาครัฐยังได้ลงทุนผ่านรัฐวิสาหกิจ และการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnerships : PPPs) อีกด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนและผ่อนคลายข้อจำกัดทางงบประมาณ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลได้มีการอนุมัติงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) จำนวน ๒๙๒,๒๒๑ ล้านบาท<sup>๑</sup> ซึ่งประมาณ ร้อยละ ๕๒.๐ เป็นงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐในการพัฒนาการขนส่งในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งระบบราง เพื่อเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันและลดปริมาณการบริโภคเชื้อเพลิงในระยะยาว

การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังคงมีบทบาทค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งในปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖ (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวงเงิน รับจำนำข้าวทั้งสิ้น ๔๐๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นวงเงินรับจำนำข้าวในปี ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และวงเงินรับ

<sup>๑</sup> ไม่รวมงบลงทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จํานําข้าวนาปรัง ๑๖๕,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ แหล่งเงินทุนที่ใช้สำหรับโครงการรับจํานํา มาจากสภาพคล่องของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (รวมรายได้จากการระบายข้าว) และเงินกู้ที่กระทรวงการคลังคํ้า ประกัน จํานวน ๓๑๑,๐๐๐ ล้านบาท

สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น รัฐบาลได้ดำเนินการตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ท้องถิ่นมีประมาณการรายได้คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๒๗ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้ การที่รายได้และรายจ่ายของ อปท. โดยรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนถึง บทบาทและหน้าที่ของ อปท. ที่เพิ่มขึ้นในการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรายได้ของ อปท. โดยรวมยังคงพึ่งพาแหล่งรายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก (ประมาณร้อยละ ๙๐ ของรายได้รวม) ซึ่งเป็นความท้าทาย อย่างยิ่งสำหรับความพยายามในการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังสู่ท้องถิ่น

ในส่วนของเป้าหมายนโยบายการคลังในระยะปานกลาง รัฐบาลมุ่งบริหารรายได้และรายจ่ายให้อยู่ภายใต้ กรอบความยั่งยืนทางการคลัง และเข้าสู่การจัดทํางบประมาณแบบสมดุล โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ ภาษีและการปรับอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อให้รายได้รวมเพิ่มขึ้น (Optimal tax rate) ในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดการ ขยายตัวของรายจ่ายประจำและเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนให้สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ การประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติให้อํานาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... (กรอบวงเงินกู้เพื่อการลงทุนทั้งสิ้น ๒ ล้านล้านบาท) ซึ่งคาดว่าจะเริ่มเบิกจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ จะ เป็นแรงกระตุ้นเศรษฐกิจที่สำคัญต่อไปและจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังและการวางแผนทางการคลังในระยะปานกลางจะต้องสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) ซึ่งได้น้อมนำปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การสร้างความเป็น ธรรมในสังคม การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต การสร้างความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของ อาหารและพลังงาน การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน การสร้างความเชื่อมโยงกับ ประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้เศรษฐกิจภายในประเทศและภาคการคลังมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นแบบ บูรณาการที่เน้นคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง

## ส่วนที่ ๒

ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลาง  
และประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อ  
ฐานะการคลังระยะปานกลาง  
(ปีงบประมาณ ๒๕๕๗-๒๕๖๒)

## บทที่ ๑ ประมาณการฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ฐานะการคลังในระยะปานกลางจะเป็นการประมาณการฐานะการคลังในช่วง ๖ ปีข้างหน้า หรือช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ โดยมีองค์ประกอบหลักที่ต้องพิจารณา ๓ ประการ กล่าวคือ ๑) ภาวะเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการประมาณการรายได้รัฐบาล ๒) การประมาณการรายได้ของรัฐบาล และ ๓) การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล โดยส่วนต่างระหว่างผลการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะแสดงถึงดุลงบประมาณหรือฐานะการคลังของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ๑.๑ สมมติฐานและการประมาณการเศรษฐกิจมหภาค

เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๖ คาดว่าจะขยายตัวร้อยละ ๕.๒ โดยมีปัจจัยขับเคลื่อนจากการขยายตัวของอุปสงค์ในประเทศ อุปสงค์ภาครัฐ และอุปสงค์จากต่างประเทศที่ปรับตัวดีขึ้นจากวิกฤตหนี้สาธารณะของยูโรโซนที่คาดว่าจะคลี่คลายมากขึ้น ตลอดจนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศจีน

สำหรับการประมาณการเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๕๗-๒๕๖๒ นั้น คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะกลับสู่ภาวะปกติ และสามารถขยายตัวตามศักยภาพเศรษฐกิจ (Potential Output) รายละเอียดปรากฏตามตารางข้อสมมติฐานที่สำคัญ ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ ปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๕๐	๕.๒๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๓๐	๓.๕๐	๓.๒๐	๓.๐๐	๓.๐๐	๓.๐๐	๓.๐๐	๓.๐๐

ที่มา ข้อสมมติฐานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕

### ๑.๒ การประมาณการรายได้รัฐบาล

การประมาณการรายได้รัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ กำหนดข้อสมมติฐานให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ เท่ากับร้อยละ ๔.๕ ต่อปี และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อ GDP (Revenue Buoyancy) เท่ากับ ๑.๑๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เท่ากับ ๑.๐๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ และเท่ากับ ๑.๐๕ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒ พบว่า รายได้รัฐบาลสุทธิมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๗.๙๕ และมีสัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ ๑๗.๔๙ ทั้งนี้ ในการประมาณการดังกล่าวได้คำนึงถึงผลกระทบจากการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ แล้ว และกำหนดข้อสมมติฐานให้มีการขยายระยะเวลาปรับลดอัตราภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซลเหลือลิตรละ ๐.๐๐๕ บาท อย่างต่อเนื่องโดยไม่มีกำหนดสิ้นสุด ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ ดังปรากฏในตารางที่ ๑.๒

## ตารางที่ ๑.๒ ประมาณการรายได้รัฐบาลระยะปานกลาง

ปีงบประมาณ	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
๑. ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาด ปีปฏิทิน (CY) (พันล้านบาท) *	๑๑,๒๗๘.๐	๑๒,๑๘๐.๐	๑๓,๑๑๘.๐	๑๔,๑๐๑.๙	๑๕,๑๕๙.๕	๑๖,๒๙๖.๕	๑๗,๕๑๘.๗	๑๘,๘๓๒.๖
๒. ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาตลาด ปีงบประมาณ (FY) (พันล้านบาท) *	๑๒,๘๕๗.๐	๑๓,๘๕๕.๙	๑๔,๘๙๕.๑	๑๖,๐๑๒.๓	๑๗,๒๑๓.๒	๑๘,๕๐๔.๑	๑๒,๘๕๗.๐	๑๓,๘๕๕.๙
๓. รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๑,๙๘๐.๐	๒,๑๐๐.๐	๒,๒๗๕.๐	๒,๔๕๔.๐	๒,๖๔๗.๐	๒,๘๕๕.๐	๓,๐๘๐.๐	๓,๓๒๓.๐
๔. อัตราเพิ่มของรายได้ (ร้อยละ)	๑๑.๘๖	๖.๐๖	๘.๓๓	๗.๘๗	๗.๘๖	๗.๘๖	๗.๘๘	๗.๘๙
๕. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Buoyancy)	๑.๕๗	๐.๖๒	๑.๑๓	๑.๐๑	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕
๖. สัดส่วนรายได้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ CY (ร้อยละ)	๑๗.๕๖	๑๗.๒๔	๑๗.๓๔	๑๗.๔๐	๑๗.๔๖	๑๗.๕๒	๑๗.๕๘	๑๗.๖๔

ที่มา ฝ่ายรายได้และฝ่ายรายจ่าย ส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
หมายเหตุ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตรารายจ่ายต่อหัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ตามปีงบประมาณ

### ๑.๓ การประมาณการรายจ่ายรัฐบาล (วงเงินงบประมาณ)

การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ เป็นการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐาน ดังนี้

๑. งบบุคลากร กำหนดให้เงินเดือน ค่าจ้างประจำ เงินเบี้ยหวัด เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินสำรอง เงินสมทบของข้าราชการมีอัตรารายจ่ายต่อหัวตามแนวโน้มอัตรารายจ่ายต่อหัวในอดีต และกำหนดให้ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการเพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๒. งบดำเนินงาน กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๓. งบชำระหนี้ กำหนดให้รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่ายดอกเบี้ยจ่ายคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ ๕.๒๕ ต่อปีและงบชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗.๔๑ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๔. เงินอุดหนุน ในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดใหญ่กำหนดให้เป็นไปตามแนวโน้มอัตรารายจ่ายต่อหัวในอดีต ในส่วนของกองทุนนอกงบประมาณขนาดเล็กกำหนดให้เงินอุดหนุนคงที่เท่ากับปีล่าสุดของข้อมูลจากประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าตามเอกสารงบประมาณ และในส่วนของเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำหนดให้รายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๒๖.๑๙ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นร้อยละ ๒๗.๕ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ และเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๕ ต่อปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

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

๖. งบรายจ่ายอื่น กำหนดให้งบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐสภา กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อทั่วไป

๗. งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น กำหนดให้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๘. รายจ่ายลงทุน กำหนดให้รายจ่ายลงทุนที่ผูกพันตามมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เท่ากับร้อยละ ๔.๔ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นต้นไป และรายจ่ายลงทุนของโครงการลงทุนใหม่ กำหนดให้มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๑.๕ ของ GDP ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

#### ๑.๔ ประเมินการฐานะการคลังรัฐบาล

จากประมาณการดุลงบประมาณ (ตารางที่ ๑.๓) ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ พบว่า รัฐบาลจะสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย<sup>๒</sup> สามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป ทั้งนี้ ดุลการคลังเบื้องต้น<sup>๓</sup> (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

ตารางที่ ๑.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ ปี ๒๕๕๗-๒๕๖๒

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๑,๙๘๐.๐	๒,๑๐๐.๐	๒,๒๗๕.๐	๒,๔๕๔.๐	๒,๖๔๗.๐	๒,๘๕๕.๐	๓,๐๘๐.๐	๓,๓๒๓.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๑๑.๘๖	๖.๐๖	๘.๓๓	๗.๘๗	๗.๘๖	๗.๘๖	๗.๘๘	๗.๘๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๕๖	๑๗.๒๔	๑๗.๓๔	๑๗.๔๐	๑๗.๔๖	๑๗.๕๒	๑๗.๕๘	๑๗.๖๔
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๓๘๐.๐	๒,๔๐๐.๐	๒,๕๐๐.๐	๒,๖๐๔.๐	๒,๗๒๒.๐	๒,๘๕๕.๐	๓,๐๘๐.๐	๓,๓๒๓.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๙.๗๐	๐.๘๔	๔.๑๗	๔.๑๖	๔.๕๓	๔.๘๘	๗.๘๘	๗.๘๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๒๑.๑๐	๑๙.๗๐	๑๙.๐๖	๑๘.๔๗	๑๗.๙๖	๑๗.๕๒	๑๗.๕๘	๑๗.๖๔
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๐๐.๐	-๓๐๐.๐	-๒๒๕.๐	-๑๕๐.๐	-๗๕.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๕๕	-๒.๔๖	-๑.๗๒	-๑.๑๖	-๐.๘๙	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๒๒๔.๘	-๑๗๑.๒	-๙๐.๙	-๒.๒	๗๖.๙	๑๕๒.๕	๑๔๙.๙	๑๔๓.๗
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๙๙	-๑.๔๑	-๐.๖๙	-๐.๐๒	๐.๕๑	๐.๙๔	๐.๘๖	๐.๗๖
ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance)	-๑๗๗.๙	-๑๒๒.๑	-๔๑.๖	๓๙.๖	๑๒๓.๑	๒๑๐.๐	๒๒๒.๓	๒๓๖.๔
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๕๘	-๑.๐๐	-๐.๓๒	๐.๒๘	๐.๘๑	๑.๒๙	๑.๒๗	๑.๒๖

ที่มา ฝ่ายรายได้และฝ่ายรายจ่าย ส่วนนโยบายการคลังและงบประมาณ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๕

<sup>๒</sup> ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย เป็นดุลการคลังที่กำหนดในข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓

<sup>๓</sup> ดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) เป็นดุลการคลังที่สะท้อนถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลและทิศทางของนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยไม่รวมรายได้จากดอกเบี้ยรับ และรายจ่ายของการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ย เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางด้านอุปสงค์รวมของประเทศ หรือไม่มีผลกระทบต่อ การตัดสินใจในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ



ในส่วนของการจ่ายลงทุนนอกงบประมาณจะประมาณการโดยใช้ข้อสมมติฐานการกู้เงินของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ซึ่งจะกู้เงินในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๓ ผลปรากฏว่า ดุลเงินงบประมาณที่รวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ<sup>๔</sup> จะขาดดุลอย่างต่อเนื่อง และจะกลับเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ภายหลังปีงบประมาณ ๒๕๖๓ (ตารางที่ ๑.๔)

ตารางที่ ๑.๔ ประมาณการดุลเงินงบประมาณรวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ ปี ๒๕๕๗-๒๕๖๒

	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๔๐๐.๐	-๓๐๐.๐	-๒๕๐.๐	-๑๕๐.๐	-๗๕.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๕๕	-๒.๔๖	-๑.๗๒	-๑.๐๖	-๐.๘๙	๐.๐๐	๐.๐๐	๐.๐๐
รายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	-	๑๐๑.๒	๒๖๖.๗	๔๐๕.๗	๔๖๒.๙	๔๔๗.๗	๓๑๗.๕	๒๑๑.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-	๐.๘๓	๒.๐๓	๒.๘๘	๓.๐๕	๒.๗๕	๑.๘๑	๑.๑๒
ดุลเงินงบประมาณรวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	-๔๐๐.๐	-๔๐๑.๒	-๔๙๑.๗	-๕๕๕.๗	-๕๓๗.๙	-๔๔๗.๗	-๓๑๗.๕	-๒๑๑.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๕๕	-๓.๒๙	-๓.๗๕	-๓.๙๔	-๓.๕๕	-๒.๗๕	-๑.๘๑	-๑.๑๒

หมายเหตุ ข้อสมมติฐานการก่อหนี้และการลงทุนนอกงบประมาณของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะครอบคลุมช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๓ ประกอบด้วย (๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.๒๕๕๕ (๒) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๓) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... (ณ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖)  
ที่มา ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## ๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ

ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน ๔,๙๓๗.๒ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๕.๔๕ ของ GDP และจากการประมาณการภายใต้ข้อสมมติฐานประมาณการฐานะการคลังตามข้อ ๑.๔ และข้อสมมติฐานด้านการก่อหนี้ที่สำคัญ

๑) การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป กำหนดให้เพิ่มขึ้นตามอัตราการขยายตัวของ Nominal GDP

๒) การกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.๒๕๕๕ พระราชกำหนดกองทุนประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้รับจากหน่วยงาน<sup>๕</sup>

<sup>๔</sup> ทั้งนี้ การประมาณการฐานะการคลังของภาคสาธารณะ (Consolidation of the Nonfinancial Public Sector) เป็นการรวมข้อมูลฐานะการคลังของภาครัฐบาล (รัฐบาล+องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเข้าด้วยกัน แต่มีข้อจำกัดในส่วนของฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภาวกรรมฐานะการคลังของท้องถิ่นในอดีตอยู่ในภาวะเกินดุล จึงกำหนดข้อสมมติฐานให้มีการคลังท้องถิ่นภาวะสมดุล ส่วนผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมปัจจุบันมีข้อจำกัดเรื่องข้อมูล โดยเฉพาะการกู้เงินตามร่าง พ.ร.บ. การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีรายละเอียดของการลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจน

<sup>๕</sup> หน่วยงานในที่นี้หมายถึง กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมพัฒนาที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมเจ้าท่า กรมชลประทาน สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม กองทัพอากาศ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอบช.)

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

๔) การประมาณการหนี้สาธารณะได้คำนึงถึงการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... วงเงิน ๒ ล้านล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ แล้ว

๕) หนี้คงค้างสำหรับโครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตรตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไปจะไม่เกินกรอบวงเงิน ๔๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔

ผลการประมาณการพบว่า หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปี ๒๕๕๖ จะมีจำนวน ๕,๖๔๘.๖ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๖.๕ ของ GDP และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๔๙.๖ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ดังปรากฏในตารางที่ ๑.๕

ตารางที่ ๑.๕ ประมาณการหนี้สาธารณะ ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๒

ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๖๔๘.๖	๖,๒๖๑.๙	๖,๘๘๓.๑	๗,๔๙๐.๕	๘,๐๓๓.๘	๘,๔๘๑.๑	๘,๘๑๓.๗
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๖.๕	๔๗.๙	๔๙	๔๙.๖	๔๙.๕	๔๘.๖	๔๗
GDP FY	๑๒,๑๕๔.๐	๑๓,๐๖๘.๐	๑๔,๐๔๘	๑๕,๑๐๒.๐	๑๖,๒๓๕.	๑๗,๔๕๒	๑๘,๗๖๑

ที่มา ๑/ หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖

๒/ GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๒ ประมาณการโดยสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ มีนาคม ๒๕๕๖.

## บทที่ ๒ ประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค ต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะส่วนใหญ่จะพิจารณาจากแนวโน้มของข้อมูลในอดีต นโยบายของรัฐบาล ประกอบกับสมมติฐานของปัจจัยหรือตัวแปรที่กำหนดหรือมีอิทธิพลต่อฐานะการคลังและหนี้สาธารณะภายใต้สถานการณ์ปกติหรือกรณีฐาน (Base Case) ซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคตมากที่สุด หรือการคาดการณ์ที่ดีที่สุด (Best Guess Estimate) แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อม เช่น ภาวะทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นความเสี่ยงที่ทำให้ฐานะการคลังไม่เป็นไปตามที่ประมาณการไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค (Sensitivity Analysis) เพื่อให้การประมาณการฐานะการคลังและหนี้สาธารณะสามารถครอบคลุมความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ จะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อฐานะการคลังจากการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคที่กำหนด ดังนี้

### ๒.๑ ปัจจัยที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง

ในการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง ได้กำหนดสมมติฐานที่เปลี่ยนแปลง ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไป และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) ดังนี้

**กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)** กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๒ อัตราเงินเฟ้อกำหนดให้ลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๑ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยเท่ากับ ๑.๒๘ ซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจดี (๒๕๔๕-๒๕๕๑)

**กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)** กำหนดข้อสมมติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้ขยายตัวลดลงจากกรณีฐานร้อยละ ๒ อัตราเงินเฟ้อกำหนดให้เพิ่มขึ้นจากกรณีฐานร้อยละ ๑ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้เฉลี่ยเท่ากับ ๐.๘๒ ซึ่งเท่ากับค่าเฉลี่ยในช่วงเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว (๒๕๔๓-๒๕๔๔)

**ตารางที่ ๒.๑ ข้อสมมติฐานในการวิเคราะห์ความอ่อนไหว**

ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
<b>กรณีฐาน</b>							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๒๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐	๔.๕๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๕๐	๓.๒๐	๓.๐๐	๓.๐๐	๓.๐๐	๓.๐๐	๓.๐๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๐.๖๒	๑.๑๓	๑.๐๑	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕	๑.๐๕
<b>กรณีสถานการณ์ที่ดีที่สุด</b>							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๒๐	๖.๕๐	๖.๕๐	๖.๕๐	๖.๕๐	๖.๕๐	๖.๕๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๕๐	๒.๒๐	๒.๐๐	๒.๐๐	๒.๐๐	๒.๐๐	๒.๐๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๐.๖๒	๐.๙๔	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘	๑.๒๘
<b>กรณีสถานการณ์แย่มากที่สุด</b>							
๑. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาคงที่ตามปีปฏิทิน (CY) (ร้อยละ)	๕.๒๐	๒.๕๐	๒.๕๐	๒.๕๐	๒.๕๐	๒.๕๐	๒.๕๐
๒. อัตราเงินเฟ้อทั่วไป (ร้อยละ)	๓.๕๐	๔.๒๐	๔.๐๐	๔.๐๐	๔.๐๐	๔.๐๐	๔.๐๐
๓. ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (เท่า)	๐.๖๕	๑.๑๔	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒	๐.๘๒

ที่มา ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๕

หมายเหตุ ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ (Revenue Buoyancy) เท่ากับ อัตราเพิ่มของรายได้/อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ณ ราคาตลาด ตามปีงบประมาณ

**๒.๒ การประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค**

**๒.๒.๑ กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)**

**(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง**

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ขยายตัว ๐.๙๔ เท่า และในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒ ขยายตัวเฉลี่ย ๑.๒๘ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑.๐๕ เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๖.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๕) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๒ (กรณีฐานร้อยละ ๓)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ อัตราการขยายตัวของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๑๐.๔๖ (กรณีฐานร้อยละ ๗.๙๕) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๘.๑๖ (กรณีฐานร้อยละ ๑๗.๔๙) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับ ๕.๕๘ (กรณีฐานร้อยละ ๕.๕๙) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๗.๔๗ (กรณีฐานร้อยละ ๑๘.๐๔) ส่งผลให้รัฐบาลมีการเกินดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๐.๖๙ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๐.๕๕ ต่อ GDP ต่อปี) โดยสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ไม่รวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยจะสามารถเข้าสู่ภาวะสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ รายละเอียดดังปรากฏตามตารางที่ ๒.๒

ตารางที่ ๒.๒ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๑๐๐.๐	๒,๒๗๕.๐	๒,๕๒๓.๐	๒,๗๙๘.๐	๓,๑๐๒.๐	๓,๔๓๙.๐	๓,๘๑๓.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๖.๐๖	๘.๓๓	๑๐.๙๐	๑๐.๙๐	๑๐.๘๖	๑๐.๘๖	๑๐.๘๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๒๔	๑๗.๑๘	๑๗.๕๖	๑๗.๙๕	๑๘.๓๔	๑๘.๗๔	๑๙.๑๕
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๔๐๐.๐	๒,๕๐๐.๐	๒,๖๐๓.๐	๒,๗๒๐.๐	๒,๘๕๔.๐	๓,๐๗๙.๐	๓,๓๒๒.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๐.๘๔	๔.๑๗	๔.๑๒	๔.๔๙	๔.๙๓	๗.๘๘	๗.๘๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๙.๗๐	๑๘.๘๘	๑๘.๑๒	๑๗.๔๕	๑๖.๘๘	๑๖.๗๘	๑๖.๖๙
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๓๐๐.๐	-๒๒๕.๐	-๘๐.๐	๗๘.๐	๒๔๘.๐	๓๖๐.๐	๔๙๑.๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๒.๔๖	-๑.๗๐	-๐.๕๖	๐.๕๐	๑.๔๗	๑.๙๖	๒.๔๗
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๑๗๑.๒	-๙๐.๙	๓๗.๗	๑๙๒.๙	๓๖๘.๔	๔๙๓.๓	๖๔๓.๕
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๔๑	-๐.๖๙	๐.๒๖	๑.๒๔	๒.๑๘	๒.๖๙	๓.๒๓
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๑๒๒.๑	-๔๑.๖	๑๑๒.๙	๒๗๙.๖	๔๕๙.๕	๕๘๘.๒	๗๓๗.๒
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๐๐	-๐.๓๑	๐.๗๙	๑.๗๙	๒.๗๒	๓.๒๑	๓.๗๐

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๕

ในส่วนของดุลเงินงบประมาณที่รวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณจะเข้าสู่สมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๑ (ตารางที่ ๒.๓)

ตารางที่ ๒.๓ ประมาณการดุลเงินงบประมาณรวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒

	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
รายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	๑๐๑.๒	๒๖๖.๗	๔๐๕.๗	๔๖๒.๙	๔๔๗.๗	๓๑๗.๕	๒๑๑.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๐.๘๓	๒.๐๑	๒.๘๒	๒.๙๗	๒.๖๕	๑.๗๓	๑.๐๖
ดุลเงินงบประมาณรวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	-๔๐๑.๒	-๔๙๑.๗	-๔๘๕.๗	-๓๘๔.๙	-๑๙๙.๗	๔๒.๕	๒๗๙.๒
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๒๙	-๓.๗๑	-๓.๓๘	-๒.๔๗	-๑.๑๘	๐.๒๓	๑.๔๐

หมายเหตุ ข้อสมมติฐานการก่อหนี้และการลงทุนนอกงบประมาณของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะครอบคลุมช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๖๓

ประกอบด้วย (๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

(๒) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๓) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... (ณ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖)

ที่มา ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของหนี้สาธารณะภายใต้ข้อสมมติฐานตามตารางที่ ๒.๑ พบว่า กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นสูงสุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๗.๖ ต่อ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ และค่อย ๆ ลดลง ทยอยเอืยดตั้งปรากฏในตารางที่ ๒.๔

ตารางที่ ๒.๔ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์ดีขึ้น (Optimistic)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๖๔๘.๖	๖,๒๖๑.๙	๖,๘๓๓.๑	๗,๒๖๗.๕	๗,๕๖๒.๘	๗,๖๕๐.๑	๗,๔๙๑.๗
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๖.๕	๔๗.๕	๔๗.๖	๔๖.๘	๔๔.๙	๔๑.๙	๓๗.๘
GDP FY	๑๒,๑๕๔.๐	๑๓,๑๘๗.๑	๑๔,๓๐๘.๐	๑๕,๕๒๔.๒	๑๖,๘๔๓.๗	๑๘,๒๗๕.๔	๑๙,๘๒๘.๙

ที่มา ๑/ หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ และวิเคราะห์ความไวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖.

๒/ GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๒ ประมาณการโดยสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ มีนาคม ๒๕๕๖.

๒.๒.๒ กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

(๑) การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลัง

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของฐานะการคลังพบว่า รายได้ รายจ่าย และดุลการคลังของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์จำลองกรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic) ภายใต้ข้อสมมติฐานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ขยายตัว ๑.๑๔ เท่า และในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒ ขยายตัว ๐.๘๒ เท่าของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (กรณีฐานเท่ากับ ๑.๐๕ เท่า) ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๒.๕ (กรณีฐานร้อยละ ๔.๕) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๔ (กรณีฐานร้อยละ ๓)

ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ อัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายได้รัฐบาลสุทธิเท่ากับร้อยละ ๕.๘๓ (กรณีฐานร้อยละ ๗.๙๕) สัดส่วนรายได้รัฐบาลสุทธิต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๗.๐๓ (กรณีฐานร้อยละ ๑๗.๔๙) ขณะที่งบประมาณรายจ่ายมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับ ๕.๖๐ (กรณีฐานร้อยละ ๕.๕๙) สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ ๑๘.๖๔ (กรณีฐานร้อยละ ๑๘.๐๔) ส่งผลให้รัฐบาลมีการขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๑.๖๑ ต่อ GDP ต่อปี (กรณีฐานขาดดุลงบประมาณเฉลี่ยร้อยละ ๐.๕๕ ต่อ GDP ต่อปี) และไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ ขณะที่ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ก็ไม่สามารถสมดุลได้ภายในปี ๒๕๖๒ เช่นเดียวกัน รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๕

ตารางที่ ๒.๕ ประมาณการดุลเงินงบประมาณ : กรณีสถานการณ์แย่ลง (Pessimistic)

	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
รายได้รัฐบาลสุทธิ (พันล้านบาท)	๒,๑๐๐.๐	๒,๒๗๕.๐	๒,๓๙๖.๐	๒,๕๒๔.๐	๒,๖๕๙.๐	๒,๘๐๑.๐	๒,๙๕๐.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๖.๐๖	๘.๓๓	๕.๓๒	๕.๓๔	๕.๓๕	๕.๓๔	๕.๓๒
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๗.๒๔	๑๗.๕๑	๑๗.๓๑	๑๗.๑๒	๑๖.๙๔	๑๖.๗๕	๑๖.๕๗
งบประมาณรายจ่าย (พันล้านบาท)	๒,๔๐๐.๐	๒,๕๐๐.๐	๒,๖๐๖.๐	๒,๗๒๓.๐	๒,๘๕๗.๐	๓,๐๘๓.๐	๓,๓๒๕.๐
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	๐.๘๔	๔.๑๗	๔.๒๔	๔.๔๙	๔.๙๒	๗.๙๑	๗.๘๕
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๑๙.๗๐	๑๙.๒๔	๑๘.๘๓	๑๘.๔๗	๑๘.๒๐	๑๘.๔๔	๑๘.๖๗
ดุลเงินงบประมาณ (พันล้านบาท)	-๓๐๐.๐	-๒๒๕.๐	-๒๑๐.๐	-๑๙๙.๐	-๑๙๘.๐	-๒๘๒.๐	-๓๗๕.๐
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๒.๔๖	-๑.๗๓	-๑.๕๒	-๑.๓๕	-๑.๒๖	-๑.๖๙	-๒.๑๑
ดุลเงินงบประมาณที่ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย	-๑๗๑.๒	-๙๐.๙	-๙๕.๘	-๙๘.๘	-๑๑๒.๕	-๒๑๕.๐	-๓๓๒.๙
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๔๑	-๐.๗๐	-๐.๖๙	-๐.๖๗	-๐.๗๒	-๑.๒๙	-๑.๘๗
ดุลการคลังเบื้องต้น	-๑๒๒.๑	-๔๑.๖	-๑๖.๙	๒.๘	๑๓.๗	-๕๓.๖	-๑๒๘.๖
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๑.๐๐	-๐.๓๒	-๐.๑๒	๐.๐๒	๐.๐๙	-๐.๓๒	-๐.๗๒

ที่มา ประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ ธันวาคม ๒๕๕๕

ในส่วนของคุณเงินงบประมาณที่รวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณจะขาดดุลอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ ๒.๖)

ตารางที่ ๒.๖ ประมาณการคุณเงินงบประมาณรวมรายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ ปี ๒๕๕๗-๒๕๖๒

	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
รายจ่ายลงทุนนอกงบประมาณ	๑๐๑.๒	๒๖๖.๗	๔๐๕.๗	๔๖๒.๙	๔๔๗.๗	๓๑๗.๕	๒๑๑.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	๐.๘๓	๒.๐๕	๒.๙๓	๓.๑๔	๒.๘๕	๑.๙๐	๑.๑๙
คุณเงินงบประมาณรวมรายจ่ายลงทุน							
นอกงบประมาณ	-๔๐๑.๒	-๔๙๑.๗	-๖๑๕.๗	-๖๖๑.๙	-๖๔๕.๗	-๕๙๙.๕	-๕๘๖.๘
สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)	-๓.๒๙	-๓.๗๘	-๔.๕๕	-๔.๕๙	-๔.๑๑	-๓.๕๙	-๓.๓๐

หมายเหตุ: ข้อสมมติฐานการก่อหนี้และการลงทุนนอกงบประมาณของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะครอบคลุมช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๓ ประกอบด้วย (๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ.๒๕๕๕ (๒) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๓) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... (ณ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖)  
ที่มา ส่วนบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

**(๒) ความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ**

กรณีสถานการณ์แย่ง (Pessimistic) ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ากรณีฐาน โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดเท่ากับร้อยละ ๕๕.๖ ของ GDP ในปีงบประมาณ ๒๕๖๒ ซึ่งยังคงอยู่ภายใต้เป้าหมายตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๒.๗

ตารางที่ ๒.๗ ประมาณการหนี้สาธารณะ: กรณีสถานการณ์แย่ง (Pessimistic)

ปีงบประมาณ	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑	๒๕๖๒
หนี้สาธารณะคงค้าง (พันล้านบาท)	๕,๖๔๘.๖	๖,๒๖๑.๙	๖,๙๔๓.๑	๗,๖๗๔.๕	๘,๔๑๕.๘	๙,๑๔๕.๑	๙,๘๕๒.๗
หนี้สาธารณะต่อ GDP (ร้อยละ)	๔๖.๕	๔๘.๔	๕๐.๔	๕๒.๓	๕๓.๘	๕๔.๙	๕๕.๖
GDP FY	๑๒,๑๕๔.๐	๑๒,๙๔๔.๐	๑๓,๗๘๕.๔	๑๔,๖๘๑.๔	๑๕,๖๓๕.๗	๑๖,๖๕๒.๐	๑๗,๗๓๔.๔

ที่มา ๑/ หนี้สาธารณะคงค้าง ประมาณการโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ และวิเคราะห์ความไวโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖.

๒/ GDP ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๒ ประมาณการโดยสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ณ มีนาคม ๒๕๕๖.

ส่วนที่ ๓  
การประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง  
ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕



## บทที่ ๓ รัฐบาล

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล ประกอบด้วยการประเมินด้านสถานการณ์ด้านการคลังและหนี้สาธารณะ ดังนี้

**๓.๑ สถานการณ์ด้านการคลัง** ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลจัดเก็บรายได้สุทธิได้ ๑,๙๗๗,๔๕๓ ล้านบาท ใกล้เคียงกับที่ประมาณการไว้ในเอกสารงบประมาณที่ ๑,๙๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ในขณะที่อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณประจำปี ๒๕๕๕ เท่ากับร้อยละ ๙๑.๓ ซึ่งต่ำกว่าอัตราการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ที่ร้อยละ ๙๔.๕ ส่งผลให้ขาดดุลเงินสดทั้งสิ้นในปี ๒๕๕๕ จำนวน ๓๐๕,๐๓๗ ล้านบาท ต่ำกว่าการขาดดุลที่ปรากฏตามเอกสารงบประมาณร้อยละ ๒๓.๗ สำหรับทิศทางนโยบายงบประมาณในปี ๒๕๕๖ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าขนาดของการจัดหางบประมาณขาดดุลมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการลดบทบาทของการใช้นโยบายการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง เพื่อรักษาวินัยและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ

### ๑) ฐานะการคลังของรัฐบาล

ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลมีรายได้นำส่งคลังทั้งสิ้น ๑,๙๘๐,๖๔๔ ล้านบาท ซึ่งใกล้เคียงกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ในขณะที่มีรายจ่ายจากเงินงบประมาณทั้งสิ้น ๒,๒๙๕,๓๒๗ ล้านบาท ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ประมาณร้อยละ ๓.๗ ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณทั้งสิ้น ๓๑๔,๖๘๓ ล้านบาท เมื่อรวมกับเงินนอกงบประมาณซึ่งเกินดุล ๙,๖๔๖ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ทั้งสิ้น ๓๐๕,๐๓๗ ล้านบาท ซึ่งถือเป็นขนาดการขาดดุลที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ที่ขาดดุลเงินสดเพียง ๑๐๘,๖๙๘ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การขาดดุลเงินสดดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้วงเงินกู้ชดเชยการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณที่กำหนดไว้ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ กำหนดไว้เท่ากับ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายปีที่ผ่านมา คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๐.๘ ในขณะที่ประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เท่ากับ ๒,๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ ๖.๑ เมื่อเทียบกับประมาณการรายได้จัดเก็บสุทธิในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ส่งผลให้วงเงินขาดดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๖ เท่ากับ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งลดลงจากวงเงินการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณในปี ๒๕๕๕ ถึงร้อยละ ๒๕ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการควบคุมการขยายตัวของรายจ่ายเพื่อให้ฐานะการคลังเข้าสู่แนวโน้มสมดุลในระยะปานกลาง

ตารางที่ ๓.๑ ฐานะการคลังตามระบบกระแสเงินสดเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย ล้านบาท

ปีงบประมาณ	๒๕๕๔			๒๕๕๕		๒๕๕๖
	เอกสาร งบประมาณ	งบประมาณ รายจ่าย เพิ่มเติม	ระบบกระแส เงินสด	เอกสาร งบประมาณ	ระบบกระแส เงินสด	เอกสาร งบประมาณ
๑. รายได้นำส่งคลัง	๑,๖๕๐,๐๐๐	๑๒๐,๐๐๐	๑,๘๗๒,๐๔๗	๑,๙๘๐,๐๐๐	๑,๙๘๐,๖๔๔	๒,๑๐๐,๐๐๐
๒. รายจ่าย	๒,๐๗๐,๐๐๐	๙๙,๙๖๘	๒,๑๗๗,๘๖๕	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๒๙๕,๓๒๗	๒,๔๐๐,๐๐๐
- ปีปัจจุบัน			๒,๐๕๐,๕๔๐		๒,๑๔๘,๔๗๕	
- ปีก่อน			๑๒๗,๓๒๕		๑๔๖,๘๕๒	
๓. ดุลเงินงบประมาณ	(๔๒๐,๐๐๐)	๒๐,๐๓๒	(๒๘๕,๘๑๘)	(๔๐๐,๐๐๐)	(๓๑๔,๖๘๓)	(๓๐๐,๐๐๐)
๔. ดุลเงินนอกงบประมาณ			๑๗๗,๑๕๐		๙,๖๔๖	
๕. ดุลเงินสดก่อนกู้			(๑๐๘,๖๖๘)		(๓๐๕,๐๓๗)	
๖. กู้เพื่อชดเชยการขาดดุล			๒๐๐,๖๖๖		๓๔๔,๐๘๔	
๗. ดุลเงินสดหลังกู้			๙๑,๙๖๘		๓๙,๐๔๗	

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และงบประมาณโดยสังเขป

๒) ด้านรายได้

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

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

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการจัดเก็บรายได้ พบว่า โดยรวมแล้วรัฐบาลมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ได้ใกล้เคียงกับที่ประมาณการตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งเมื่อรวมกับวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามเอกสารงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่มีปัญหาเรื่องรายรับไม่เพียงพอต่อรายจ่ายตามวงเงินงบประมาณและไม่มีแรงกดดันต่อฐานะเงินคลัง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลหรือมาตรการในการยกเว้น/ลดหย่อนภาษี

ประเภทต่าง ๆ มีผลต่อการจัดเก็บภาษีประเภทนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ และอาจส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้รวมและและโครงสร้างภาษีของประเทศในที่สุด ดังนั้น นโยบายหรือมาตรการการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีจึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงรายได้ภาษีที่สูญเสียไป นอกจากนี้ ระยะเวลาในการประกาศใช้นโยบาย/มาตรการดังกล่าวควรคำนึงถึงผลกระทบต่อความคลาดเคลื่อนของประมาณการรายได้ด้วย เนื่องจากโดยปกติแล้วการประมาณรายได้จะกระทำล่วงหน้าเป็นเวลาหนึ่งปีงบประมาณ

### ตารางที่ ๓.๒ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงานจัดเก็บ

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ ๒๕๕๔				ปีงบประมาณ ๒๕๕๕				ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	
	จัดเก็บได้	ประมาณการ (รวมงบเพิ่มเติม)	เปรียบเทียบ ปมก (%)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (%)	จัดเก็บได้	ประมาณการ	เปรียบเทียบ ปมก (%)	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (%)	ประมาณการ	เปรียบเทียบกับปีที่แล้ว (%)
๑. กรมสรรพากร	๑,๕๑๕,๖๖๖	๑,๓๙๐,๖๐๐	๙.๐	๑๙.๙	๑,๖๑๖,๑๗๖	๑,๖๒๔,๘๐๐	(๐.๕)	๖.๖	๑,๗๗๔,๐๐๐	๙.๘
๒. กรมสรรพสามิต	๓๙๙,๗๗๙	๔๒๕,๕๐๐	(๖.๐)	(๑.๕)	๓๗๙,๖๕๓	๔๐๕,๐๐๐	(๖.๓)	(๕.๐)	๔๑๒,๐๐๐	๘.๕
๓. กรมศุลกากร	๑๐๒,๘๘๒	๙๕,๔๐๐	๗.๘	๕.๙	๑๑๘,๙๔๓	๑๐๕,๕๐๐	๑๒.๗	๑๕.๖	๑๑๕,๙๐๐	(๒.๖)
๔. รัฐวิสาหกิจ	๙๘,๗๙๕	๙๐,๐๐๐	๙.๘	๗.๙	๑๒๒,๗๔๙	๑๐๔,๐๐๐	๑๘.๐	๒๔.๒	๑๐๐,๐๐๐	(๑๘.๕)
๕. หน่วยงานอื่น	๑๐๗,๒๕๖	๙๔,๑๐๐	๑๔.๐	(๒๕.๕)	๑๑๕,๗๔๖	๑๐๗,๔๐๐	๗.๘	๗.๙	๑๐๙,๑๐๐	(๕.๗)
๕. รวมทั้งสิ้น	๒,๒๒๔,๓๗๘	๒,๐๙๕,๖๐๐	๖.๑	๑๑.๐	๒,๓๕๓,๒๖๗	๒,๓๔๖,๗๐๐	๐.๓	๕.๘	๒,๕๑๑,๐๐๐	๖.๗
๖. หัก การคืนภาษีของ กรมสรรพากร ฯลฯ	๓๓๒,๐๖๐	๓๒๕,๖๐๐	๒.๐	๑๑.๒	๒๘๕,๙๑๙	๓๖๖,๗๐๐	(๒๒.๐)	(๑๓.๙)	๓๑๓,๑๐๐	๙.๕
๗. รวมรายได้สุทธิก่อนจัดสรร	๑,๙๖๖,๘๗๔	๑,๘๔๓,๘๐๐	๖.๗	๑๑.๑	๒,๐๖๗,๓๔๘	๒,๐๖๖,๙๐๐	๐.๐	๕.๑	๒,๑๙๗,๙๐๐	๖.๓
จัดสรร VAT ให้ อปท. ตาม พรบ. กำหนดแผน	๗๔,๕๕๖	๗๓,๘๐๐	๑.๐	๑๓.๔	๘๙,๘๙๕	๘๖,๙๐๐	๓.๔	๒๐.๖	๙๗,๙๐๐	๘.๙
๘. รวมรายได้สุทธิ	๑,๘๙๒,๓๑๘	๑,๗๗๐,๐๐๐	๖.๙	๑๑.๐	๑,๙๗๗,๔๕๓	๑,๙๘๐,๐๐๐	(๐.๑)	๔.๕	๒,๑๐๐,๐๐๐	๖.๒

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

### ๓) ด้านรายจ่าย

ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรวม ๒,๒๕๕,๓๒๗ ล้านบาท ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีร้อยละ ๓.๖ อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมการเบิกจ่ายเหลือในปี การเบิกจ่ายจากงบประมาณปี ๒๕๕๕ ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ประมาณร้อยละ ๙.๗ หรือคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ ๙๐.๓ โดยในส่วนของรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และรายจ่ายชดใช้เงินคงคลัง) มีอัตราเบิกจ่ายร้อยละ ๙๖.๓ ในขณะที่รายจ่ายลงทุนมีอัตราการเบิกจ่ายเพียงร้อยละ ๖๒.๘ ทั้งนี้ อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณของปีก่อน ๆ เนื่องจากมีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ลำข้า ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณบางส่วนไม่สามารถกระทำได้ทันภายในปีงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายลงทุน

สำหรับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่างบประมาณรายจ่ายปีก่อนหน้าเพียงร้อยละ ๐.๘ เท่านั้น โดยประกอบด้วยรายจ่ายประจำ ๑,๙๐๑,๙๑๒ ล้านบาท (ร้อยละ ๗๙.๒ ของวงเงินงบประมาณ) รายจ่ายลงทุน ๔๔๘,๙๓๙ ล้านบาท (ร้อยละ ๑๘.๗ ของวงเงินงบประมาณ) และรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ๔๙,๑๕๐ ล้านบาท (ร้อยละ ๒ ของวงเงินงบประมาณ)

### ตารางที่ ๓.๓ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเทียบกับเอกสารงบประมาณ

หน่วย: ล้านบาท

	๒๕๕๔			๒๕๕๕			๒๕๕๖
	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่าย	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายกับงบประมาณ (ร้อยละ)	งบประมาณ	ผลการเบิกจ่าย	เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายกับงบประมาณ (ร้อยละ)	งบประมาณ
๑. รายจ่ายรวม	๒,๑๖๙,๙๖๘	๒,๑๗๗,๘๙๕	๐.๔	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๒๙๕,๓๒๗	-๓.๖	๒,๔๐๐,๐๐๐
๒. งบประมาณปีปัจจุบัน	๒,๑๖๙,๙๖๘	๒,๐๕๐,๕๕๐	-๕.๕	๒,๓๘๐,๐๐๐	๒,๑๔๘,๔๗๕	-๙.๗	
๒.๑ รายจ่ายประจำ	๑,๖๖๗,๔๔๐	๑,๖๓๙,๙๓๘	-๑.๖	๑,๘๔๐,๖๗๓	๑,๗๗๒,๓๐๑	-๓.๗	๑,๙๐๑,๙๑๒
๒.๒ รายจ่ายลงทุน	๓๕๕,๔๘๕	๒๖๓,๕๕๘	-๒๕.๙	๔๓๘,๕๕๕	๒๗๕,๔๐๘	-๓๗.๒	๔๔๘,๙๓๙
๒.๓ รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้	๓๒,๕๕๕	๓๒,๕๕๕	๐.๐	๔๖,๘๕๔	๔๖,๘๕๔	๐.๐	๔๙,๑๕๐
๒.๔ รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง	๑๑๔,๔๘๙	๑๑๔,๔๘๙	๐.๐	๕๓,๙๑๘	๕๓,๙๑๒	๐.๐	-
๓. เบิกจ่ายเหลือมปี	-	๑๒๗,๓๕๕	n.a.	-	๑๔๖,๘๕๒		-
รายการช่วยจำ							
ก. งบกลาง	๒๖๕,๗๖๓	๒๗๑,๘๔๔	๒.๓	๔๒๒,๒๑๑	๓๕๓,๕๖๙	-๑๖.๓	๓๑๙,๒๐๗
ข. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินฯ	๔๗,๖๐๐	๕๕,๖๘๖	๑๔.๙	๖๖,๐๐๐	๒๔,๗๔๙	-๖๒.๕	๗๓,๗๐๐

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

## ๓.๒ หนี้สาธารณะ

### ๑) หนี้สาธารณะคงค้าง

ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ยอดหนี้สาธารณะคงค้างเท่ากับ ๔,๙๓๗ พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๕.๔๕ ของ GDP เพิ่มขึ้นเล็กน้อยประมาณร้อยละ ๑๑.๐ เมื่อเทียบกับสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง ๓,๕๑๕ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ๑,๐๖๔ พันล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน ๓๕๒ พันล้านบาท และหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐอีก ๖ พันล้านบาท โดยหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงถือเป็นสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดในหนี้สาธารณะเท่ากับร้อยละ ๗๑.๒ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ในขณะที่หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๑.๖ ของหนี้สาธารณะทั้งหมด

ตารางที่ ๓.๔ หนี้สาธารณะคงค้าง

หน่วย: พันล้านบาท

	๓๐ ก.ย. ๕๔	๓๐ ก.ย. ๕๕	สัดส่วนต่อหนี้ สาธารณะคงค้าง (ร้อยละ)	เปลี่ยนแปลงเทียบกับ ๓๐ ก.ย. ๕๔ (ร้อยละ)
<b>๑. หนี้รัฐบาล</b>	๓,๑๘๑.๑๖	๓,๕๑๕.๐๑	๗๑.๒	๑๐.๕
- หนี้ในประเทศ	๓,๑๓๕.๐๐	๓,๔๖๒.๓๖	๗๐.๑	๑๐.๔
- หนี้ต่างประเทศ	๔๖.๑๖	๕๒.๖๕	๑.๑	๑๔.๑
<b>๒. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน</b>	๑,๐๗๙.๗๕	๑,๐๖๔.๒๙	๒๑.๖	-๑.๔
<b>๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน</b>	๕๒๗.๔๓	๔๙๕.๔๘	๑๐.๐	-๖.๑
- หนี้ในประเทศ	๓๕๖.๓๒	๓๓๕.๓๗	๖.๘	-๕.๙
- หนี้ต่างประเทศ	๑๗๑.๑๑	๑๖๐.๑๑	๓.๒	-๖.๔
<b>๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน</b>	๕๕๒.๓๒	๕๖๘.๘๑	๑๑.๕	๓.๐
- หนี้ในประเทศ	๔๒๔.๗๗	๔๔๖.๑๑	๙.๐	๕.๐
- หนี้ต่างประเทศ	๑๒๗.๕๕	๑๒๒.๗๐	๒.๕	-๓.๘
<b>๓. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)</b>	๑๕๖.๙๔	๓๕๒.๒๑	๗.๑	๑๒๔.๔
- หนี้ในประเทศ	๑๕๐.๖๒	๓๔๗.๐๐	๗.๐	๑๓๐.๔
- หนี้ต่างประเทศ	๖.๓๒	๕.๒๑	๐.๑	-๑๗.๖
<b>๔. หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ</b>	๓๐.๔๕	-	๐.๐	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๓๐.๔๕	-	๐.๐	n.a.
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-	-	๐.๐	n.a.
<b>๕. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ</b>	๐.๕๑	๕.๗๓	๐.๑	๑,๐๒๓.๕
<b>รวมหนี้ในประเทศ</b>	๔,๐๙๗.๖๗	๔,๕๙๖.๕๗	๙๓.๑	๑๒.๒
- ร้อยละต่อ GDP	๓๘.๕๑	๔๒.๓๑	๐.๙	๑๐.๒
<b>รวมหนี้ต่างประเทศ</b>	๓๕๑.๑๔	๓๔๐.๖๗	๖.๙	-๓.๐
- ร้อยละต่อ GDP	๓.๒๙	๓.๑๔	๐.๑	-๔.๖
<b>รวมหนี้สาธารณะคงค้าง</b>	๔,๔๔๘.๘๐	๔,๙๓๗.๒๔	๑๐๐.๐	๑๑.๐
- ร้อยละต่อ GDP	๔๑.๗๐	๔๕.๔๕		
<b>GDP (adjusted)</b>	๑๐,๖๖๙.๒๗	๑๐,๘๖๓.๖๗		

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ GDP (adjusted) เป็น GDP ที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะปรับเพื่อใช้วัดสัดส่วนหนี้คงค้างต่อ GDP

จากตารางที่ ๓.๔ จะเห็นว่าหนี้สาธารณะมีโอกาสนำไปสู่วิกฤติทางการคลังค่อนข้างต่ำ เนื่องจากสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูงกว่าร้อยละ ๔๐ ของ GDP เพียงเล็กน้อยซึ่งต่ำกว่าสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐) และเมื่อพิจารณาในเชิงพลวัต พบว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจากร้อยละ ๔๑.๗ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๔๕.๔๕ ของ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ บ่งบอกว่าระดับหนี้สาธารณะของไทยยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้และไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง นอกจากนี้ หนี้สาธารณะที่เป็นหนี้ต่างประเทศคิดเป็นสัดส่วนเพียงแค่อ้อยละ ๓.๑ ของ GDP เท่านั้น ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนหรือเสถียรภาพในระบบการเงินโลกจึงไม่น่าจะมีโอกาสเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายอดคงค้างของหนี้สาธารณะเป็นรายประเภท พบว่า หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกันมีการขยายตัวที่สูงจาก ๑๕๖.๙ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็น ๓๕๒.๒ พันล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑๒๔.๔ โดยส่วนใหญ่เป็นหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการฯ ทั้งสิ้น ๒๑๕.๗๕ พันล้านบาท โดยสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินต่อหนี้สาธารณะรวมอยู่ที่ร้อยละ ๗.๑ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ซึ่งยังเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับหนี้สาธารณะรวมถึงแม้ว่ารัฐบาลยังคงแนวนโยบายในการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรเช่นเดียวกับที่ผ่านมา ซึ่งมีผลต่อแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีการบริหารจัดการทั้งในส่วนของการจัดหาเงินทุนหมุนเวียน และการระดมเงินในคลังสินค้า ซึ่งจะช่วยให้หนี้สาธารณะส่วนดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถบริหารจัดการได้ ทั้งนี้ กระทรวงพาณิชย์ ได้ขออนุมัติวงเงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖ จำนวน ๔๐๕ พันล้านบาท แยกเป็นส่วนของข้าวนาปี ๒๔๐ พันล้านบาท และส่วนของข้าวนาปรังอีก ๑๖๕ พันล้านบาท และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒ ต.ค. ๒๕๕๕ อนุมัติวงเงินเพื่อดำเนินโครงการฯ เฉพาะในส่วนข้าวนาปี จำนวน ๒๔๐ พันล้านบาท โดยเป็นวงเงินสินเชื่อ (วงเงินกู้) ไม่เกิน ๑๕๐ พันล้านบาท

## ๒) ภาระหนี้ของรัฐบาล

ภาระหนี้ของรัฐบาลประกอบไปด้วยรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ และการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้เท่ากับ ๒๒๒,๐๙๘ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ ๒.๕๗ และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙.๓๓ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตารางที่ ๓.๕)

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระต้นเงินกู้จำนวน ๔๙,๑๕๐ ล้านบาท สูงกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ร้อยละ ๔.๙ และจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมทั้งสิ้น ๑๒๘,๗๙๘ ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ถึงร้อยละ ๒๖.๕ ดังนั้นในปีงบประมาณปี ๒๕๕๖ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้รวมทั้งสิ้น ๑๗๗,๙๔๘ ล้านบาท ต่ำกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมาร้อยละ ๑๙.๙ และคิดเป็นร้อยละ ๗.๔ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นการลดลงของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเป็นสำคัญ ในขณะที่ยอดหนี้สาธารณะคงค้างไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการที่ได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่

กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของหนี้ที่กระทรวงการคลังฯ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) ดังนั้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รัฐบาลจะไม่ต้องจัดสรรงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว ในวงเงินประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท/ปี เพื่อมาชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งงบที่ได้รับการประหยัดดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ดำเนินการตามกฎหมายพิเศษต่างๆ และการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ยอดหนี้สาธารณะคงค้างจึงไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาล

### ตารางที่ ๓.๕ ภาระหนี้ของรัฐบาล

รายการ	ปีงบประมาณ ๒๕๕๔		ปีงบประมาณ ๒๕๕๕		ปีงบประมาณ ๒๕๕๖	
	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลง เทียบกับปีก่อน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	เปลี่ยนแปลงเทียบ กับปีก่อน (ร้อยละ)
ชำระคืนเงินกู้	๓๒,๕๕๕	(๓๖.๐๗)	๔๖,๘๕๔	๔๓.๙๒	๔๙,๑๕๐	๔.๙๐
รัฐบาล	๑๐,๓๙๕		๑,๓๗๘		๒๔,๖๐๔	
รัฐวิสาหกิจ	๒๒,๑๖๐		๔๕,๔๗๕		๒๔,๕๔๖	
ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม	๑๘๓,๙๗๑	๑๒.๕๔	๑๗๕,๒๔๔	(๔.๔๗)	๑๒๘,๗๙๘	(๒๖.๕๐)
ภาระหนี้โดยรวม	๒๑๖,๕๒๖	๐.๙๙	๒๒๒,๐๙๘	๒.๕๗	๑๗๗,๙๔๘	(๑๙.๘๘)
วงเงินงบประมาณรายจ่าย	๒,๑๖๙,๙๖๘		๒,๓๘๐,๐๐๐		๒,๔๐๐,๐๐๐	
สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณ (ร้อยละ)	๙.๙๘		๙.๓๓		๗.๔๑	

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป

หมายเหตุ วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๔ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันยอดหนี้สาธารณะคงค้างและภาระหนี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบกับการวิเคราะห์ฐานะการคลังระยะปานกลางในบทที่ ๒ ซึ่งคาดว่าดุลการคลัง (ไม่รวมรายจ่ายดอกเบี้ย) มีแนวโน้มที่จะสมดุลได้ภายในระยะปานกลาง จึงสามารถสรุปได้ว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะวิกฤติหนี้สาธารณะมีโอกาสน้อยมาก ยกเว้นจะเกิดภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงของระบบเศรษฐกิจหรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอย่างไม่คาดคิด (เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติที่มีผลกระทบในวงกว้าง เป็นต้น) ซึ่งอาจส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

### ๓.๓ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาฐานะการคลังเทียบกับประมาณการตามเอกสารงบประมาณ พบว่า ดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงมีความคลาดเคลื่อนไปจากประมาณการตามเอกสารงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารทรัพยากรทางการคลังของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มไปในทางอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ จำนวนการขาดดุลการคลังที่เกิดขึ้นจริงจะต่ำกว่าวงเงินขาดดุลตามเอกสารงบประมาณเสมอ ทำให้รัฐบาลสามารถลดการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลให้ต่ำกว่า

วงเงินกู้ที่กำหนดไว้ และไม่เกิดแรงกดดันในการใช้เงินคลัง ดังนั้น ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติทางการคลังอันสืบเนื่องมาจากความคลาดเคลื่อนของการประมาณการฐานะการคลังค่อนข้างต่ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงทางด้านการจัดเก็บรายได้ พบว่า นโยบายหรือมาตรการทางด้านภาษีของรัฐบาลอาจเป็นสาเหตุให้รัฐบาลสามารถการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการใช้ นโยบายหรือมาตรการภาษีในระยะยาวอาจเป็นผลเสียต่อโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนอกเหนือจากกระทรวงการคลัง มีอำนาจออกกฎหมายให้ยกเว้นหรือลดหย่อน ภาษีประเภทต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

สำหรับความเสี่ยงทางด้านรายจ่าย พบว่า ในกรณีที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่าที่คาดการณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ ระดับเงินคลัง รวมไปถึงความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น มาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ มาตรการบริหารความเสี่ยงที่ได้ดำเนินการแล้ว ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทย กล่าวคือ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของไทยจะส่งผลให้รายจ่ายด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณอายุของรัฐบาลขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีส่วนน้อยลงอันจะส่งผลกระทบต่อฐานภาษีทางด้านรายได้และการบริโภค นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความเสี่ยงระยะยาวจากโครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขนาดและความครอบคลุมที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศน้อยลง

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการค้ำประกันเงินกู้ และการรับประกันหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ การให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบของ Public Private Partnerships (PPPs) อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงในลักษณะการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ภาคเอกชนที่ร่วมลงทุน การรับประกันรายได้ขั้นต่ำของโครงการ รวมไปถึงการร่วมรับผิดชอบของโครงการ เป็นต้น

ในส่วนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอย่างกว้างขวาง รัฐบาลมีภาระผูกพันในการชดเชยความเสียหายจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าการขาดดุลแอบแฝง (Hidden Deficit) เป็นความเสียหายที่ยังไม่รับรู้โดยระบบงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรับจํานําสินค้าเกษตรซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น ก็จะมีภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างควบคุมได้ยาก นอกจากนี้ รัฐบาลในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ยังมีภาระในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้เพื่อรองรับการทำธุรกรรมในอนาคตอีกด้วย

เมื่อพิจารณาระดับและโครงสร้างของหนี้สาธารณะ พบว่า ความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤติหนี้สาธารณะในระยะปานกลางค่อนข้างต่ำ เนื่องจากหนี้สาธารณะคงค้างยังอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของหนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน



สะท้อนถึงความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ซึ่งมีขนาดใหญ่เกินกว่าสภาพคล่องและเงินกองทุนของ ธ.ก.ส. จะรองรับได้ จึงมีการใช้เงินกู้สำหรับการรับจำนำสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ รัฐบาลรับภาระขาดใช้เงินต้นและดอกเบี้ยอันเกิดจากโครงการรับจำนำฯ ทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาระหนี้โดยรวมของรัฐบาล วงเงินค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจ ระดับหนี้สาธารณะและความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาล มีดังนี้

๑) การประมาณการรายได้จัดเก็บของรัฐบาล รายจ่ายและฐานะการคลัง จะต้องกำหนดสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการประเมินความอ่อนไหวของฐานะการคลังจากผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคด้วย นอกจากนี้ หากการประมาณการรายได้ รายจ่ายและฐานะการคลังของรัฐบาลจะคลาดเคลื่อนไปจากการดำเนินงานจริง ก็ควรมีการชี้แจงและอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความคลาดเคลื่อนดังกล่าว

๒) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ประกอบการเสียภาษีอย่างถูกต้อง รวมถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษี

๓) เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้ใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ

๔) กำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดตามกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณสมดุล และการเพิ่มสัดส่วนงบลงทุนให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ ของวงเงินงบประมาณ)

๕) เพิ่มความน่าเชื่อถือของกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยการออกกฎหมายรองรับ

๖) พัฒนาแบบจำลองในการประมาณการสถานะทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งภาระผูกพันและความเสี่ยงทางการคลังที่รวมถึงภาระที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ภัยธรรมชาติ เป็นต้น

๗) จัดทำรายงานความเสี่ยงเพื่อติดตามและประเมินภาระทางการคลังทั้งที่เป็นภาระโดยตรงและภาระผูกพันจากการค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ การดำเนินการนโยบายของรัฐบาลโดยรัฐวิสาหกิจ การดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ และการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน

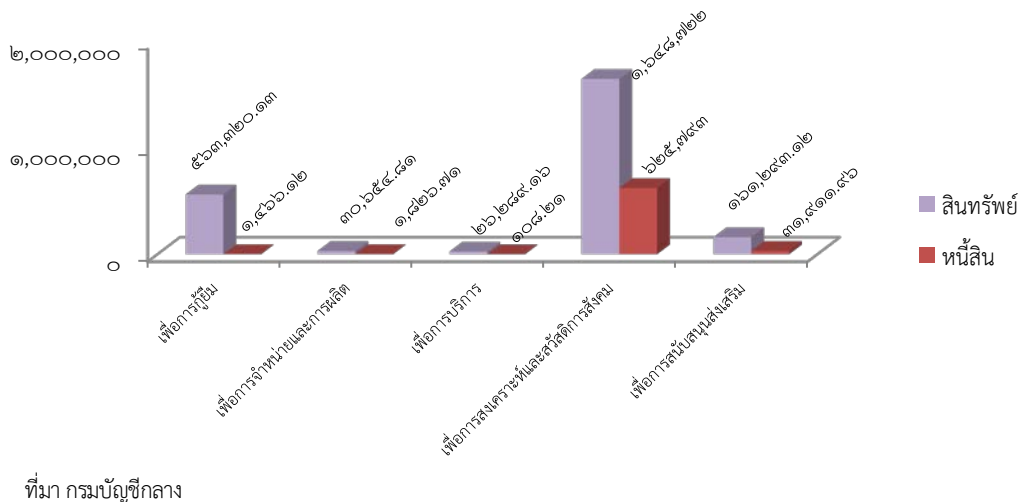
## บทที่ ๔ กองทุนนอกงบประมาณ

### ๔.๑ ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณ เป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๐ กองทุน<sup>๖</sup> โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ ๕ กลุ่ม ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการกู้ยืม กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการจำหน่ายและการผลิต กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการบริหาร กองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม และกองทุนนอกงบประมาณเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

จากการศึกษาข้อมูลงบการเงินเบื้องต้นของกองทุนนอกงบประมาณทั้ง ๑๑๐ กองทุน ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ พบว่า กองทุนนอกงบประมาณทั้งหมดมีสินทรัพย์และหนี้สินเท่ากับ ๒,๔๓๐,๒๗๙ และ ๖๖๑,๑๐๖ ล้านบาท ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาประเภทของกองทุนนอกงบประมาณ พบว่า กองทุนนอกงบประมาณทุกประเภทมีทรัพย์สินสูงกว่าหนี้สิน โดยกองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์ฯ เป็นกองทุนประเภทที่มีทรัพย์สินและหนี้สินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๘ และร้อยละ ๙๔.๗ ของทรัพย์สินและหนี้สินรวมของกองทุนนอกงบประมาณทั้งหมดตามลำดับ (แผนภาพที่ ๔.๑) ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณแทบทั้งหมดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่มี ความจำเป็นต้องทำการก่อหนี้เพื่อการดำเนินงาน ดังนั้น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการล้มละลายของกองทุนนอกงบประมาณจึงอยู่ในระดับต่ำ ยกเว้นในกรณีของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินและไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และกองทุนประกันสังคมซึ่งมีหนี้สินที่เกิดจากภาระผูกพันตามที่กฎหมายกำหนด

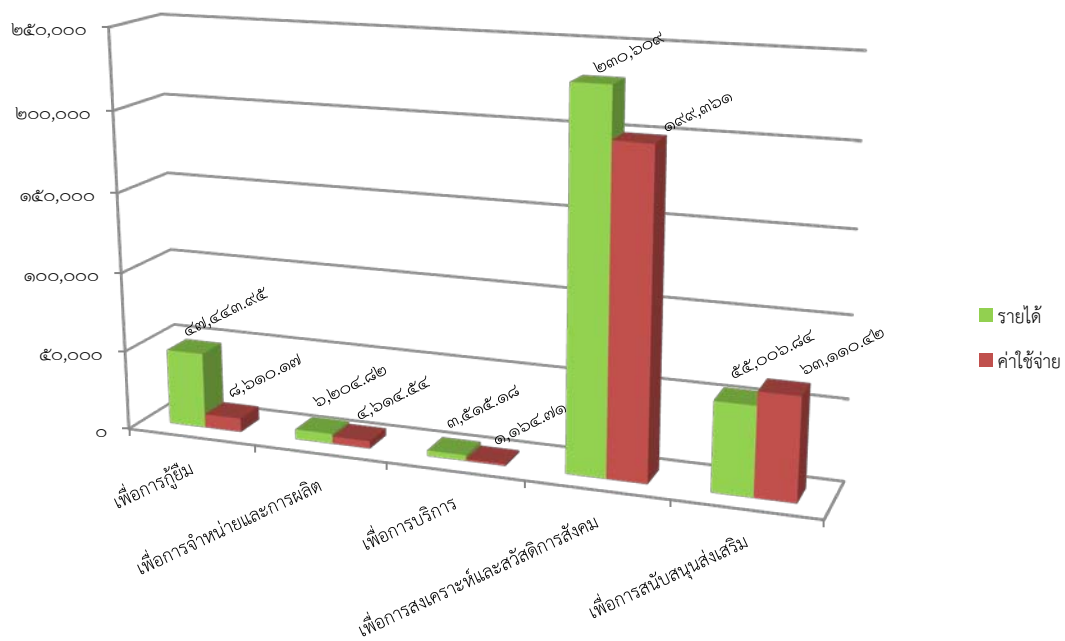
แผนภาพที่ ๔.๑ ทรัพย์สินและหนี้สินของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (ล้านบาท)



<sup>๖</sup> รายงานภาพรวมข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียนและเงินฝากคลัง ไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

ในส่วนของรายได้และค่าใช้จ่าย พบว่า ในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๕ กองทุนนอกงบประมาณโดยรวมมีรายได้เท่ากับ ๓๔๒,๗๘๐ ล้านบาท ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ๒๗๖,๘๖๑ ล้านบาท โดยกองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์ฯ เป็นกองทุนที่มีสัดส่วนรายได้และค่าใช้จ่ายสูงสุด โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๖๗.๒๘ และ ๗๒.๐๑ ของรายได้และค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามลำดับ (ตามแผนภาพที่ ๔.๒) ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณประเภทเพื่อการสงเคราะห์ฯ ส่วนใหญ่เป็นกองทุนที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม โดยมีกองทุนที่สำคัญ คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นกองทุนที่มีภาระผูกพันรายจ่ายด้านสวัสดิการสุขภาพตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐบาลมีหน้าที่ต้องให้เงินอุดหนุนแก่กองทุนทั้งสองแห่งดังกล่าวให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีแหล่งรายได้ทั้งหมดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังมีกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งคาดว่ารัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นสวัสดิการหลังเกษียณให้แก่ประชาชน ดังนั้น การดำเนินงานของกองทุนที่จัดการด้านสวัสดิการให้แก่ประชาชนตามกฎหมายเหล่านี้ จึงนำมาซึ่งภาระและความเสี่ยงทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากค่าใช้จ่ายของกองทุนเหล่านี้มีอัตราการขยายตัวที่สูงโดยไม่สามารถควบคุมได้อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรของไทยในอนาคต (ดูกรอบความรู้ที่ ๒)

แผนภาพที่ ๔.๒ รายได้และค่าใช้จ่ายของกองทุนนอกงบประมาณจำแนกตามวัตถุประสงค์  
ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (ล้านบาท)

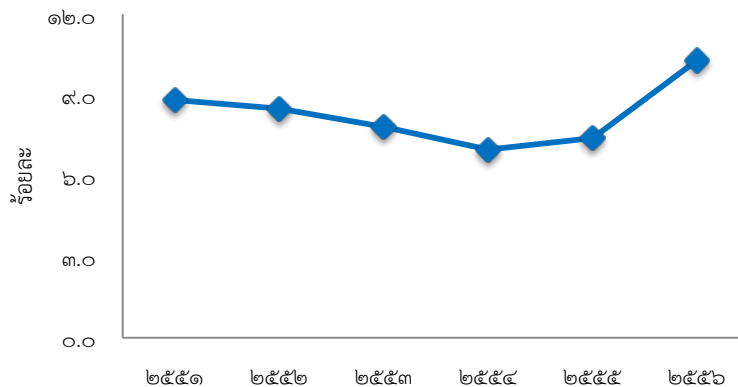


ที่มา กรมบัญชีกลาง

## ๔.๒ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณ

ในแต่ละปีรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณ เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้กองทุนนอกงบประมาณสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนตั้งตัวได้ เป็นต้น และการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น

แผนภาพที่ ๔.๓ สัดส่วนเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย  
ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖



ที่มา เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖

จากแผนภาพที่ ๔.๓ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนนอกงบประมาณ คิดเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ ๗.๔๑ ของวงเงินงบประมาณรายจ่าย เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๖.๙๘ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ และในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ สัดส่วนเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นอีกเป็นร้อยละ ๑๐.๒๙ ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่าย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ผ่านกองทุนนอกงบประมาณมากขึ้น รวมถึงการที่ประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังด้านสวัสดิการและสาธารณสุขที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ภาระงบประมาณในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ขณะเดียวกันสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นด้วย

#### ๔.๓ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากกองทุนนอกงบประมาณ

กองทุนนอกงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยแต่ละกองทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป อาทิ วัตถุประสงค์ในด้านการสร้างสวัสดิการทางสังคมเพื่อช่วยให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต มีหลักประกันและความคุ้มครองที่ดีขึ้น หรือวัตถุประสงค์เพื่อแทรกแซงกลไกราคา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกองทุนนอกงบประมาณจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลได้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือกองทุนที่ประสบภาวะขาดทุน ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนอีกด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากกองทุนนอกงบประมาณในครั้งนี้ จะยกตัวอย่างกรณีศึกษา ๓ กรณี กล่าวคือ ๑) ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณใหม่เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ๒) ความเสี่ยงที่เกิดจากภาระผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคม ๓) ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา

## กรอบความรู้ที่ ๑

### ความเสี่ยงที่เกิดจากการจัดตั้งกองทุนนอกงบประมาณใหม่เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี และกองทุนตั้งตัวได้ เป็นกองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามนโยบายที่รัฐบาลได้ให้สัญญากับประชาชนในช่วงการเลือกตั้ง โดยกองทุนเหล่านี้ทำหน้าที่ในการปล่อยกู้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกองทุน ซึ่งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างสวัสดิการให้แก่สตรี โดยกองทุนดังกล่าวถือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการเดินทางพัฒนาบทบาทสตรีให้มีศักยภาพ

ในส่วนกองทุนตั้งตัวได้ ถือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับนิสิตนักศึกษา และบุคคลที่จบการศึกษาไปแล้ว (ไม่เกิน ๕ ปี) ที่ต้องการเงินทุนไปประกอบอาชีพ มีระยะเวลาในดำเนินการ ๔ ปี (๒๕๕๖ - ๒๕๕๙) ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนดังกล่าวเบื้องต้นในปี ๒๕๕๖ จำนวน ๕,๐๐๐ ล้านบาท

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะขยายขอบเขตและขนาดกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเพื่อนำไปพัฒนาอาชีพ สร้างงาน รวมทั้งสร้างรายได้ให้กับสมาชิก โดยในการเพิ่มทุนครั้งนี้จะพิจารณาจากความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกองทุน และความต้องการของชุมชนเป็นหลัก ซึ่งล่าสุดมีกองทุนที่ได้รับอนุมัติเพิ่มทุนจำนวน ๒๑,๖๑๔ กองทุน

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลมีภาระที่จะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนดังกล่าวเป็นจำนวน ๔๐,๒๔๓ ล้านบาท โดยได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณไปแล้วทั้งหมด และในปี ๒๕๕๖ รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ละกองทุนทั้งสิ้น ๗๙,๓๓๐ ล้านบาท (ตารางที่ ๔.๑) ทั้งนี้ กองทุนเหล่านี้จะไม่เป็นภาระผูกพันทางการคลังต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นการดำเนินการในลักษณะกองทุนหมุนเวียน ซึ่งจะมีรายรับมาจากดอกเบี้ยและการใช้คืนต้นเงินกู้ โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ในอนาคต

#### ตารางที่ ๔.๑ การจัดสรรงบประมาณให้กองทุนนอกงบประมาณบางกองทุนปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

กองทุน	๒๕๕๕	๒๕๕๖
๑. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	๓๘,๕๒๒.๖๐	๖๗,๙๖๙.๙๐
๒. กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี	๑,๗๒๐.๐๐	๖,๓๖๐.๐๐
๓. กองทุนตั้งตัวได้	-	๕,๐๐๐.๐๐
รวม	๔๐,๒๔๒.๖๐	๗๙,๓๒๙.๙๐

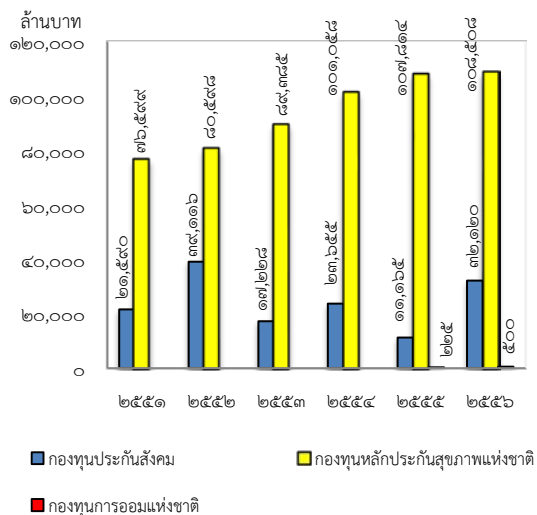
ที่มา เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖

อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลมีนโยบายให้มีการขยายขนาดของกองทุนเหล่านี้ในอนาคต หรือมีการจัดตั้งกองทุนใหม่เพิ่มเติมตามแนวโน้มในการใช้กองทุนนอกงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือทางการคลังมากขึ้น ก็จะทำให้กองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้กลายเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล และก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว ในที่สุด จึงควรมีติดตามการดำเนินการต่าง ๆ ของกองทุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และมีกลไกในการจำกัดภาระทางการคลังของกองทุนเหล่านี้

## กรอบความรู้ที่ ๒ ความเสี่ยงที่เกิดจากภาวะผูกพันทางด้านสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย

กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนการออมแห่งชาติ เป็นกองทุนนอกงบประมาณประเภทสวัสดิการทางสังคมเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและสวัสดิการหลังเกษียณ ทั้งนี้ กองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้จะได้รับเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาล (ในกรณีกองทุนประกันสังคมและกองทุนการออมแห่งชาติ) หรือได้รับเงินอุดหนุนการดำเนินงานทั้งหมดจากรัฐบาล (ในกรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) ตามที่กฎหมายกำหนด

แผนภาพที่ ๔.๔ งบประมาณที่กองทุนด้านสวัสดิการสังคมได้รับการจัดสรร ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖



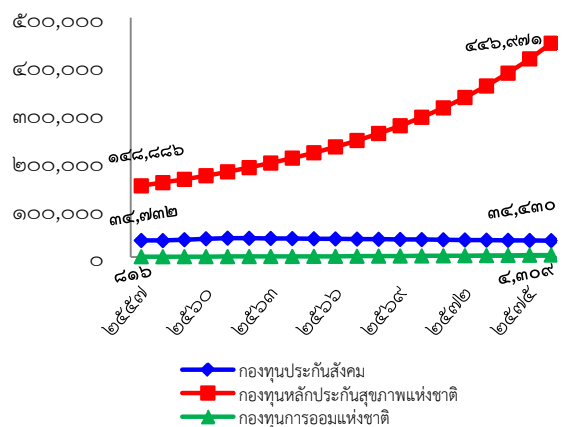
ที่มา เอกสารงบประมาณโดยสังเขปปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖

เมื่อพิจารณางบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนการออมแห่งชาติ (แผนภาพที่ ๔.๔) พบว่ากองทุนดังกล่าวได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๕๕ กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนการออมแห่งชาติ ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐจำนวน ๑๑,๑๖๕ ๑๐๗,๘๑๔ และ ๒๒๕ ล้านบาท ตามลำดับ และในปี ๒๕๕๖ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้นจำนวน ๓๒,๑๒๐ ๑๐๘,๕๐๘ และ ๕๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรที่กำลังดำเนินอยู่จะทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ในอีก ๑ ทศวรรษข้างหน้า โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปต่อประชากรทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ ๒๐ ซึ่งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนั้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย กล่าวคือ สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลง ทำให้ผลิตภาพของประเทศลดลงและรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยลง ขณะเดียวกันแนวโน้มรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการรักษายาบาลและสวัสดิการหลังเกษียณของรัฐบาลก็ขยายตัวขึ้น ตามโครงสร้างอายุประชากรที่เปลี่ยนไป

ประมาณการภาระทางการคลังจากกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทั้ง ๓ กองทุน (แผนภาพที่ ๔.๕) พบว่า ภาระทางการคลังของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกองทุนการออมแห่งชาติมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภาระเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคมมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงาน

แผนภาพที่ ๔.๕ ประมาณการรายจ่ายของกองทุนด้านสวัสดิการ ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ - ๒๕๖๖



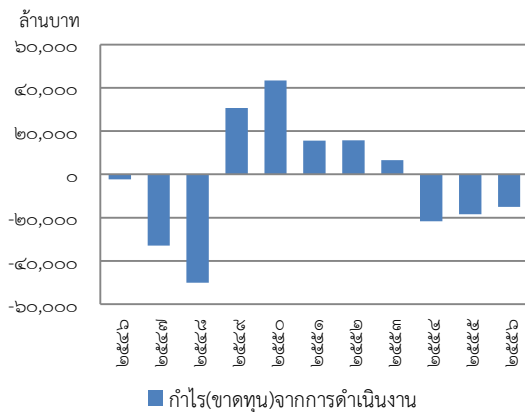
ที่มา โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมของภาคสาธารณะเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กล่าวโดยสรุป รายจ่ายด้านสวัสดิการผ่านกองทุนนอกงบประมาณเหล่านี้เพิ่มขึ้นในระยะยาว โดยรัฐบาลไม่สามารถปฏิเสธภาระตามกฎหมายเหล่านี้ได้ ในขณะที่การจัดเก็บรายได้มีแนวโน้มลดลง จึงถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการในการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่เหมาะสมต่อไป

### กรอบความรู้ที่ ๓ ความเสี่ยงที่เกิดจากการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคาในตลาดพลังงาน

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกองทุนนอกงบประมาณที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการช่วยเหลือผู้บริโภคและผู้ประกอบการต่าง ๆ ด้วยการพยุงราคาน้ำมันในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งรายได้ของกองทุนส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บเงินนำส่งเข้ากองทุนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง และค่าใช้จ่ายของกองทุนส่วนใหญ่มาจากการจ่ายเงินอุดหนุนราคาน้ำมันประเภทต่าง ๆ

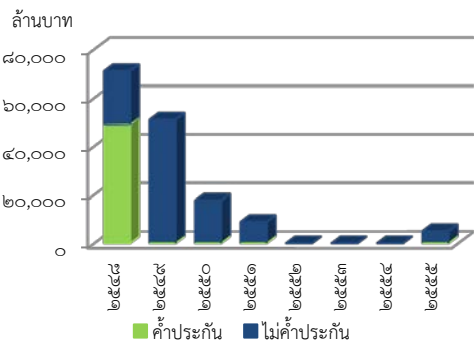
**แผนภาพที่ ๔.๖ กำไร(ขาดทุน) จากการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง**



ที่มา สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน  
หมายเหตุ ข้อมูลปี 2556 ณ 3 กุมภาพันธ์ 2556

จากการพิจารณาผลการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า เมื่อใดก็ตามที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวน รัฐบาลจะใช้เงินกองทุนฯ ในการแทรกแซงกลไกราคาตลาดพลังงานเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้กองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ และมีฐานะกองทุนฯ ติดลบ

**แผนภาพที่ ๔.๗ หนี้สาธารณะที่เกิดจากสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ**



ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ทั้งนี้ ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๑ ราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น รัฐบาลจึงตรึงราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศ โดยใช้เงินกองทุนน้ำมันฯ ในการตรึงราคา ส่งผลให้กองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้และประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงานกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้แก่องทุนฯ โดยการกู้เงินดังกล่าวนับเป็นหนี้สาธารณะ ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง อย่างไรก็ตามหนี้สาธารณะจากกองทุนฯ มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากมีการชำระหนี้เงินกู้และไถ่ถอนตราสารหนี้ โดยไม่มีการก่อหนี้เพิ่ม

ต่อมาในช่วงปี ๒๕๕๒-๒๕๕๓ สถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกลดลง ประกอบกับมีรายได้จากเงินที่เก็บส่งเข้ากองทุนฯ เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ฐานะทางการเงินของกองทุนฯ กลับมาเป็นบวกอีกครั้งหนึ่งและไม่มีหนี้ค้าง

อย่างไรก็ดี ในช่วงปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕ สถานการณ์ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงตรึงราคาน้ำมันดีเซลและราคาก๊าซ LPG เพื่อบรรเทาผลกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน ซึ่งส่งผลให้กองทุนฯ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและทำให้ฐานะของกองทุนฯ กลับมาติดลบอีกครั้ง โดยฐานะของกองทุนฯ ณ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ พบว่า กองทุนฯ มีรายได้จำนวน ๔,๓๒๐ ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายจำนวน ๑๙,๗๐๙ ล้านบาท ส่งผลให้ฐานะกองทุนฯ สุทธิติดลบ ๑๕,๓๘๙ ล้านบาท

ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาฐานะของกองทุนฯ ติดลบ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้มีมติเห็นชอบให้กองทุนน้ำมันฯ สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือออกตราสารหนี้ เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กับกองทุนฯ วงเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยกองทุนฯ ได้เบิกเงินกู้ไปแล้วจำนวน ๖,๕๕๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๑.๘๓ ของวงเงินที่ได้รับการอนุมัติทั้งหมด การกู้เงินดังกล่าวมีระยะเวลาชำระหนี้ภายใน ๓ ปี ถึงแม้ว่าเงินกู้ดังกล่าวรัฐบาลไม่ต้องรับภาระค่าประกันเงินกู้ แต่ถ้ากองทุนฯ ไม่สามารถชำระหนี้ได้รัฐบาลก็ต้องเข้ามารับภาระชำระหนี้แทน ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงทางการคลัง



๔.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของกองทุนนอกงบประมาณและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย  
 ตารางที่ ๔.๒ Fiscal Risk Matrix ของกองทุนนอกงบประมาณ

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities)	- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ กองทุนนอกงบประมาณเป็นประจำทุก ปี โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการ จัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั้งสิ้น ๒๑๔,๘๔๕ ล้านบาท	- หากกองทุนนอกงบประมาณประสบ ภาวะขาดทุน รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สินที่ เกิดขึ้น เช่น กองทุนประกันสังคมและ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)	-	-

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ มีดังนี้

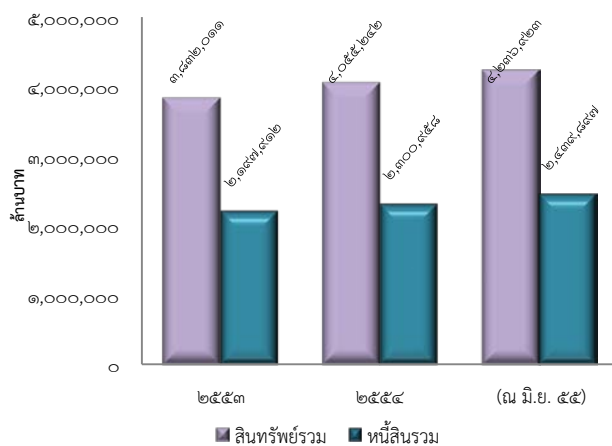
- ๑) ควรพัฒนาระบบการบริหารจัดการของกองทุนให้มีประสิทธิภาพและชัดเจนมากขึ้น เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐบาล
- ๒) ควรพัฒนาระบบสารสนเทศเงินนอกงบประมาณเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว
- ๓) ควรมีการกำหนดกรอบแนวทางการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและระบบการตรวจสอบที่ดี
- ๔) สำหรับแนวทางในการลดความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะกองทุนที่สำคัญ ได้แก่
  - (๑) พิจารณามาตรการควบคุมการขยายตัวของรายจ่าย หรือเพิ่มรายได้ของกองทุนที่เป็นสวัสดิการสังคม
    - ในกรณีกองทุนประกันสังคม ควรมีการเพิ่มอายุเกษียณเพื่อลดภาระผูกพันจากสิทธิประโยชน์เกษียณอายุ และเพิ่มระยะเวลาในการนำส่งเงินสมทบของสมาชิก รวมถึงการยกเลิกเพดานการจ่ายเงินสมทบเพื่อเพิ่มรายได้ของกองทุน
    - ในกรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจ่าย (Co-payment) เพื่อลดการใช้บริการที่ไม่จำเป็นและป้องกันการเกิด Moral Hazard
  - (๒) ควรพิจารณาความเหมาะสมของการใช้กองทุนนอกงบประมาณในการแทรกแซงกลไกราคา เช่น การปล่อยให้ราคาเชื้อเพลิงเป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริโภคเชื้อเพลิงของภาคครัวเรือน ซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาลด้วย

## บทที่ ๕ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน)

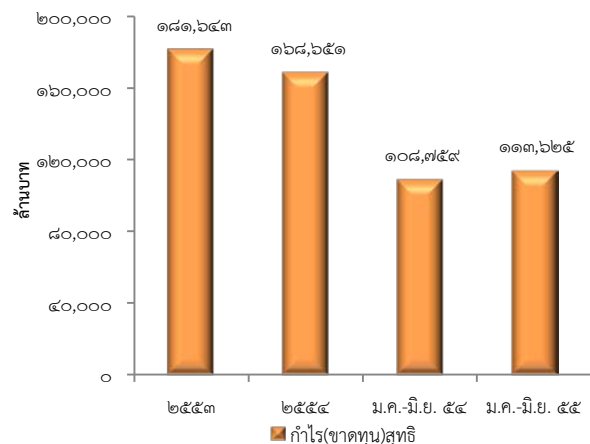
### ๕.๑ ความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (รัฐวิสาหกิจฯ) เป็นกิจการของรัฐที่มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะและเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาล โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจฯ มีรายได้นำส่งคลังคิดเป็นร้อยละ ๕.๒๔ ของรายได้สุทธิ โดยคาดว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจฯ จะมีรายได้ นำส่งคลังคิดเป็นร้อยละ ๔.๐๑ ลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๕ อย่างไรก็ตาม หากรัฐวิสาหกิจฯ มีผลการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่องแล้ว ท้ายที่สุดรัฐบาลมีความเสี่ยงที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่ว่าจะเป็นในรูปของการให้เงินอุดหนุนหรือการเพิ่มทุนจนอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลัง ในที่สุด ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีทั้งหมด ๕๖ แห่ง โดยเป็น รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวน ๔๖ แห่ง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจำนวน ๑๐ แห่ง<sup>๗</sup>

แผนภาพที่ ๕.๑ สินทรัพย์และหนี้สินโดยรวม  
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



แผนภาพที่ ๕.๒ ผลการดำเนินงานโดยรวม  
ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

แผนภาพที่ ๕.๑ แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจฯ<sup>๘</sup> มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม โดย ณ มิถุนายน ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจฯ มีทรัพย์สินรวมเท่ากับ ๔,๒๓๖,๘๒๓ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมเท่ากับ ๒,๔๓๘,๘๘๗ ล้านบาท ในส่วนผลการดำเนินงานพบว่า ในช่วง ๒ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจฯ มีผลกำไรสุทธิเท่ากับ ๑๑๓,๖๒๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๔๘ เมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อน (แผนภาพที่ ๕.๒)

<sup>๗</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้ (๑) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และ (๒) สำนักงานธนุเคราะห์ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน ๘ แห่ง

<sup>๘</sup> ข้อมูลรัฐวิสาหกิจฯ ไม่รวมข้อมูลของ บจ. สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจฯ พบว่า อัตราส่วนทางการเงินมีแนวโน้มดีขึ้น แสดงให้เห็นว่าฐานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจฯ มีความแข็งแกร่งมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ตารางที่ ๕.๑)

ตารางที่ ๕.๑ อัตราส่วนทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕ (ม.ค. - มิ.ย. ๕๕)
ROA (%)	๒.๘๘	๓.๖๗	๕.๐๑	๔.๓๗	๒.๖๘
ROE (%)	๖.๘๗	๘.๘๖	๑๑.๗๓	๑๐.๑๑	๖.๓๒
D/E (เท่า)	๑.๓๖	๑.๔๒	๑.๓๔	๑.๓๑	๑.๓๖

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return On Assets)<sup>๙</sup> มีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ ๒.๘๘ ในปี ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๔.๓๗ ในปี ๒๕๕๔ แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ที่สามารถทำกำไรจากการลงทุนในสินทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด ทั้งนี้ ROA ในช่วง ๒ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ อยู่ที่ร้อยละ ๒.๖๘

- อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return On Equity)<sup>๑๐</sup> มีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ ๖.๘๗ ในปี ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๑๐.๑๑ ในปี ๒๕๕๔ แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจฯ ยังคงมีความสามารถในการทำกำไรจากเงินลงทุนที่ผู้ถือหุ้นนำมาลงทุนอยู่ในระดับที่ดี ทั้งนี้ ROE ในช่วง ๒ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ อยู่ที่ร้อยละ ๖.๓๒

- อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio)<sup>๑๑</sup> ณ สิ้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ ทรงตัวอยู่ที่ระดับ ๑.๓๖ เท่า<sup>๑๒</sup> เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับ ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม อัตรา D/E Ratio ของรัฐวิสาหกิจโดยรวมยังต่ำกว่าเกณฑ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดที่ไม่เกิน ๑.๕ เท่า<sup>๑๓</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจโดยรวมยังมีฐานะการเงินที่แข็งแกร่ง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีอัตรา D/E Ratio สูงกว่า ๑.๕ เท่า กล่าวคือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การเคหะแห่งชาติ (กคช.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)<sup>๑๔</sup> ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐบาลในการชำระหนี้ได้

<sup>๙</sup> อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์รวม (ROA) = กำไรสุทธิ / สินทรัพย์รวม โดยหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงการให้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ หากติดลบแสดงถึงความสามารถในการหารายได้ต่ำ

<sup>๑๐</sup> อัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (ROE) = กำไรสุทธิ / ส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งหากอัตราผลตอบแทนที่ได้มีค่าสูง แสดงถึงประสิทธิภาพในการหากำไรที่สูง หากติดลบแสดงถึงรัฐวิสาหกิจอาจจะต้องทำการเพิ่มทุน

<sup>๑๑</sup> อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) = หนี้สินรวม / ส่วนของผู้ถือหุ้น โดยหากอัตราส่วนดังกล่าวยิ่งสูง ก็แสดงถึงการก่อหนี้ที่มากจนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังจากการขอประมาณมากขึ้น หรือการนำส่งรายได้ลดลง โดยอัตราส่วนที่เหมาะสมมีไม่เกิน ๒ เท่า

<sup>๑๒</sup> อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E) ของธุรกิจภาคเอกชน ควรมีค่าต่ำกว่า ๑ เท่า

<sup>๑๓</sup> หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการการลงทุนสำหรับภาครัฐในกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

<sup>๑๔</sup> D/E Ratio ของ กฟภ. รฟม. รฟท. กคช. และ ขสมก. เท่ากับ ๑.๘๑, ๓.๒, ๒.๑๔, ๗.๗๕ และ -๑.๑ เท่าตามลำดับ ทั้งนี้ ในส่วนของ ขสมก. ที่ D/E Ratio มีค่าติดลบเพราะส่วนของผู้ถือหุ้นติดลบ

ถึงแม้ว่าภาพรวมทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ จะมีสถานะค่อนข้างแข็งแกร่งและมีความสามารถในการทำกำไรที่สูงขึ้น ทว่า ข้อมูลภาพรวมดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่งอย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ เป็นรายสาขาจะพบว่า ในช่วง ๒ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ รัฐวิสาหกิจเกือบทุกสาขามีกำไรสุทธิ ยกเว้นสาขาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งขาดทุนทั้งสิ้น ๕๕ ล้านบาท

ตารางที่ ๕.๒ กำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน แยกตามสาขาปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๕ (ม.ค. - มิ.ย. ๕๕)

หน่วย: ล้านบาท

สาขา	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๕ (ม.ค. - มิ.ย.)
พลังงาน	๑๔๔,๓๘๔	๑๕๕,๑๐๐	๘๐,๐๖๐
ขนส่ง	๑๒,๒๓๘*	-๑๓,๕๒๕	๒,๓๘๗*
สื่อสาร	๑๖,๘๖๓	๒๐,๐๘๐	๑๓,๔๘๙
สาธารณูปการ	๓,๓๐๓	๑,๗๒๔	๗,๓๒๓
อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	๑,๙๑๗	๑,๘๖๗	๔,๐๕๑
เกษตร	๒,๓๒๗	๓,๐๐๗	๕,๓๗๔
ทรัพยากรธรรมชาติ	๒๘	-๘	-๕๕
สังคมและเทคโนโลยี	๕๘๓	๔๐๗	๙๙๖
<b>รวม</b>	<b>๑๘๑,๖๔๓</b>	<b>๑๖๘,๖๕๑</b>	<b>๑๑๓,๖๒๕</b>

หมายเหตุ \*รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่งมีกำไรสุทธิในปี ๒๕๕๓ และช่วง ๒ ไตรมาสแรกของ ปี ๒๕๕๕ เนื่องจาก รฟม. มีกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

## ๕.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน : กรณีศึกษา

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

ตารางที่ ๕.๓ สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงินของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.

๓ ไตรมาส ปังบประมาณ ๒๕๕๕

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	การรถไฟแห่งประเทศไทย	การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
สินทรัพย์รวม	๑๓๙,๙๓๑	๑๓๗,๓๒๕	๗,๒๕๗
หนี้สินรวม	๙๕,๓๗๑	๑๐๔,๖๐๐	๗๘,๑๗๐
ส่วนของผู้ถือหุ้น	๔๔,๕๖๐	๓๒,๗๒๕	-๗๐,๙๑๔
กำไรสุทธิ	-๘,๓๑๐	-๑,๐๓๖	-๓,๗๘๘
ROA (%)	-๗.๙๒%	-๑.๐%	-๑๐๔.๓๙%
ROE (%)	-๒๔.๘๗%	-๔.๒%	N/A
D/E (เท่า)	๒.๑๔	๓.๒	N/A

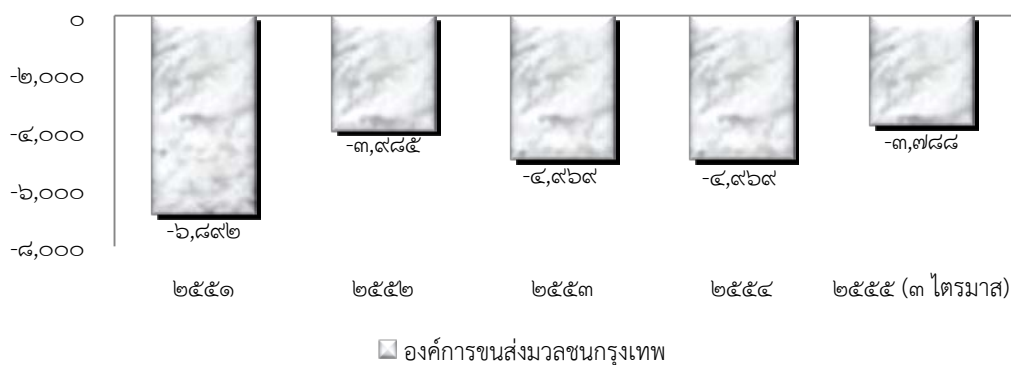
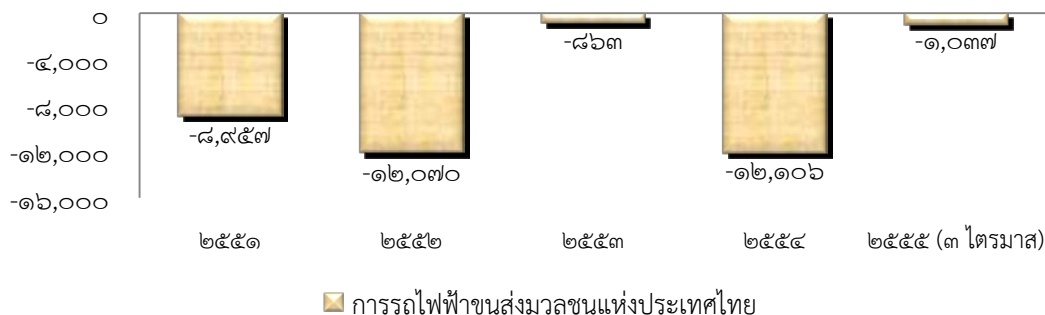
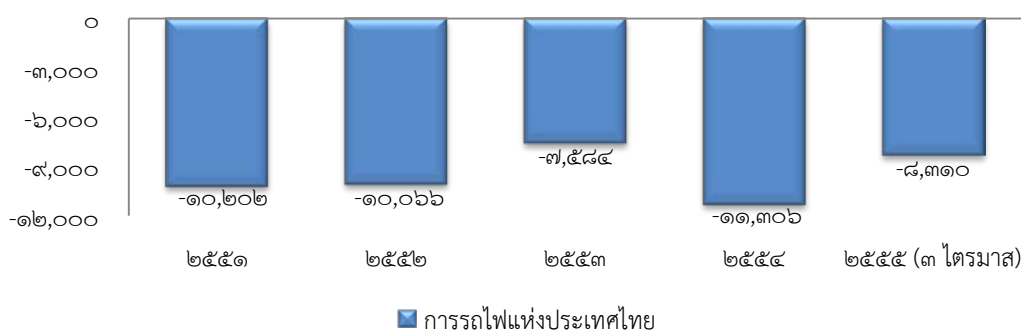
ที่มา ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

๓ ไตรมาสประจำปี ๒๕๕๕ โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากตารางที่ ๕.๓ พบว่า ในส่วนของสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง ขสมก. เป็นหน่วยงานที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการคลังมากที่สุด เนื่องจากมีจำนวนหนี้สินรวมมากกว่าสินทรัพย์รวม (รัฐวิสาหกิจฯ อีก ๒ แห่ง คือ รฟท. และ รฟม. ยังคงมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม) โดยมีสินทรัพย์รวมจำนวน ๗,๒๕๗ ล้านบาท และมีหนี้สินรวมจำนวน ๗๘,๑๗๐ ล้านบาท ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันมาเป็นเวลานานจนส่วนของทุนมีค่าติดลบ

สำหรับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (๓ ไตรมาส) พบว่า มีผลการดำเนินงานขาดทุนทั้ง ๓ แห่ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (แผนภาพที่ ๕.๓)

**แผนภาพที่ ๕.๓ กำไรสุทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑-๒๕๕๕ (๓ ไตรมาส)**



หมายเหตุ \* ในปี ๒๕๕๓ และช่วง ๓ ไตรมาสแรกของ ปี ๒๕๕๕ รฟม. มีกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเป็นจำนวนมาก จึงส่งผลให้ผลการดำเนินงานในปีดังกล่าวขาดทุนสุทธิเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

- การรถไฟแห่งประเทศไทย ในปี ๒๕๕๔ มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๑,๓๐๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๔๙.๐๘ เนื่องจากมีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนและ รฟท. มีค่าใช้จ่ายซ่อมบำรุงเพิ่มสูงขึ้น รวมถึง รฟท. ยังไม่ได้เบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะตามที่ได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ รฟท. คงมีผลการขาดทุนสะสมกว่า ๖๘,๖๔๕ ล้านบาท ส่งผลให้ รฟท. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ทั้งนี้ ในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ รฟท. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๘,๓๑๐ ล้านบาท

- การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ในปี ๒๕๕๔ มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๑๒,๑๐๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาที่ขาดทุนเพียง ๘๖๓ ล้านบาท โดยมีสาเหตุหลักมาจากการขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน ทำให้ค่าใช้จ่ายของ รฟม. สูงกว่ารายได้จำนวนมาก โดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๓๖,๖๖๗ ล้านบาท ทั้งนี้ ในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ รฟม. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๑,๐๓๗ ล้านบาท

- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในปี ๒๕๕๔ มีผลการดำเนินงานขาดทุนสุทธิจำนวน ๔,๙๖๙ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ ๐.๔๒ โดยมียอดขาดทุนสะสมจำนวน ๗๘,๕๙๘ ล้านบาท ทั้งนี้ ในช่วง ๓ ไตรมาสแรกของปี ๒๕๕๕ ขสมก. มีผลขาดทุนสุทธิจำนวน ๓,๗๘๘ ล้านบาท

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง (ตารางที่ ๕.๓) พบว่า ROA และ ROE ของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.<sup>๑๔</sup> มีค่าติดลบ แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุน ความสามารถในการหารรายได้ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการใช้ทรัพย์สินและทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากงบประมาณและทำให้เงินลงทุนของผู้ถือหุ้น (รัฐบาล) ลดลง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D/E Ratio)<sup>๑๕</sup> พบว่า อัตราส่วนของ รฟท. และ รฟม. อยู่ในสัดส่วนที่สูง กล่าวคือ รฟท. มีหนี้สินสูงกว่าทุน ๒.๑๔ เท่า และ รฟม. มีหนี้สินสูงกว่าทุน ๓.๒ เท่า แสดงให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๒ แห่งมีภาระหนี้สินอยู่ในระดับสูง ทำให้มีความเสี่ยงที่จะไม่สามารถจ่ายคืนหนี้ในอนาคตได้ ในขณะที่ D/E Ratio ของ ขสมก. นั้นมีค่าติดลบเนื่องจากส่วนของทุนมีค่าเป็นลบ

จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งในเบื้องต้นสามารถสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งมีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการคลัง อันเนื่องจากการมีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ความสามารถในการใช้สินทรัพย์และทุนในการหาผลตอบแทนที่ต่ำ การขาดสภาพคล่องและเงินทุนที่เพียงพอ รวมทั้งภาระหนี้สินที่อยู่ในระดับสูง ดังนั้น รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งจึงควรเร่งผลักดันแผนการฟื้นฟูฐานะทางการเงินของกิจการและบริหารจัดการความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ เพื่อเป็นการลดภาระต่องบประมาณในอนาคต

### ๕.๓ ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ในการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากรัฐวิสาหกิจฯ ได้นำตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) จากรัฐวิสาหกิจ ที่ประยุกต์มาจากแบบจำลองการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาใช้ในการประเมินผลกระทบของรัฐวิสาหกิจต่องบประมาณของรัฐบาล ความสามารถในการ

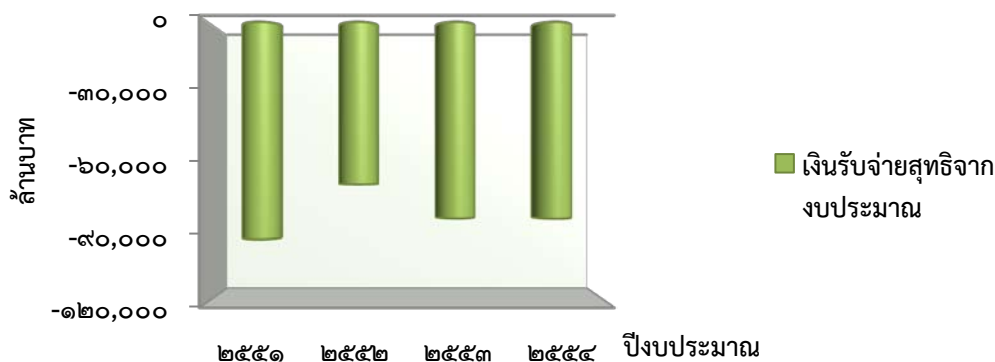
<sup>๑๔</sup> ไม่สามารถคำนวณ ROE ของ ขสมก. ได้ เนื่องจาก ขสมก. มีผลขาดทุนสะสมจำนวนมาก และมีส่วนของทุนที่ติดลบ

<sup>๑๕</sup> โดยปกติอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นที่เหมาะสมจะไม่ต้องเกิน ๒ เท่า ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ

การชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ และประเมินสภาพคล่องของเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว มีดังนี้

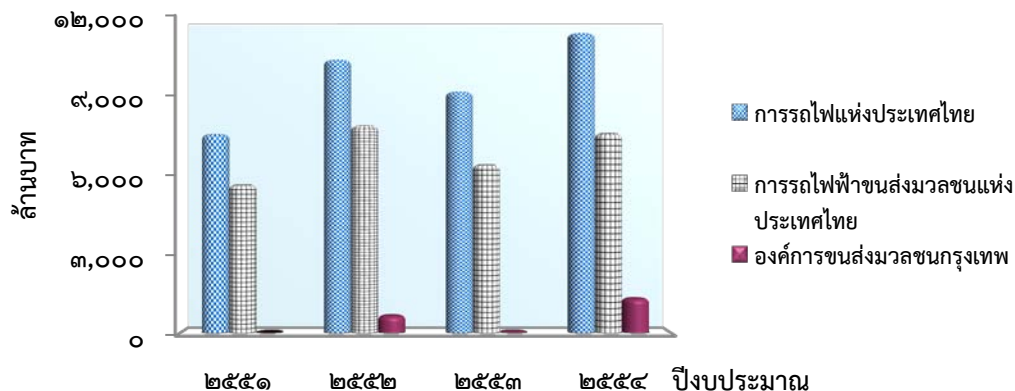
**๑) เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล (Net Flows from the Budget/ Net Contribution to the Budget)**

แผนภาพที่ ๕.๔ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณในภาพรวมของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ ๕.๕ เงินรับจ่ายสุทธิจากงบประมาณให้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก.



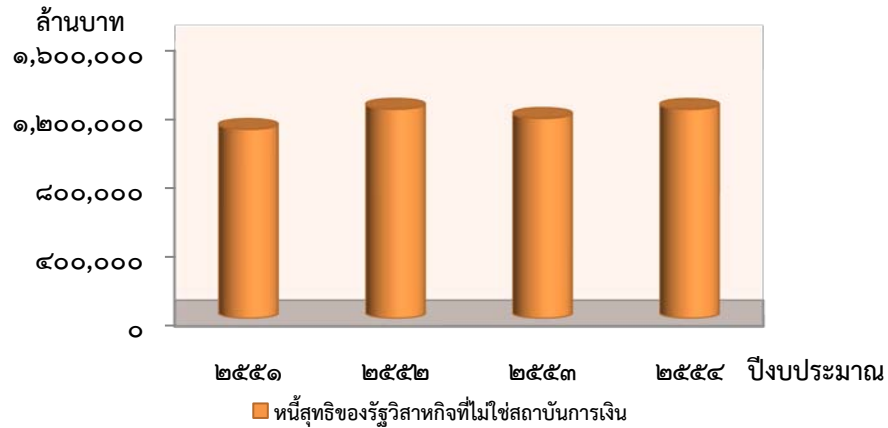
ที่มา งบประมาณโดยสังเขป สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากแผนภาพที่ ๕.๔ พบว่า รัฐวิสาหกิจฯ โดยรวมถือเป็นแหล่งรายได้สุทธิของรัฐบาล กล่าวคือ มีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) มากกว่ารายรับจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้รัฐวิสาหกิจฯ ถือว่า รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รัฐวิสาหกิจฯ จ่ายเงินสุทธิให้แก่งบประมาณ จำนวน ๘๔,๖๘๒ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง ซึ่งได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. จะพบว่า รัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง มีการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากรายได้จากการดำเนินงานมีไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ทั้งนี้ จากแผนภาพที่ ๕.๕ พบว่า แนวโน้มของการขอรับงบประมาณของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณต่อเนื่องต่อไปหากไม่มีการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่งนี้

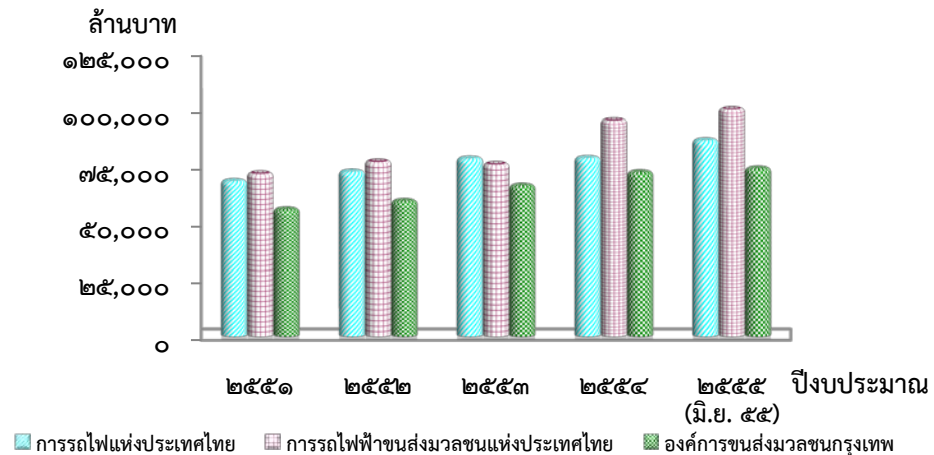
## ๒) หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Net Debt)

แผนภาพที่ ๕.๖ หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินในภาพรวม



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

## แผนภาพที่ ๕.๗ หนี้สุทธิของ รฟท. รฟม. และ ขสมก.



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากแผนภาพที่ ๕.๖ พบว่า ในภาพรวมหนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูงตลอดช่วงปี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔ และเมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวมาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงทางการคลังของ รฟม. รฟท. และ ขสมก. ในช่วงปี ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ (๓ ไตรมาส) พบว่า หนี้สุทธิของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่งดังกล่าวปรับตัวสูงขึ้น โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากหนี้เงินกู้ระยะยาวที่เพิ่มขึ้นจากเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องสำหรับการดำเนินงานของ รฟท. การขยายการลงทุนของ รฟม. รวมทั้งการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการต่าง ๆ ของ ขสมก. อาทิ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อม เป็นต้น (แผนภาพที่ ๕.๗)



๓) ความต้องการด้านเงินทุนรวม (Gross Financing Needs) พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ รัฐบาลได้อนุมัติงบลงทุนจำนวน ๓๖๙,๗๗๐ ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันรัฐวิสาหกิจฯ ได้เบิกจ่ายงบลงทุนไปแล้วจำนวน ๑๔๙,๙๙๘ ล้านบาท โดยส่วนหนึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน ๘,๕๙๑ ล้านบาท (จากแผนเงินอุดหนุนรัฐบาลจำนวน ๑๔,๙๒๑ ล้านบาท) ซึ่งสาขาที่มีการเบิกจ่ายมากที่สุดได้แก่ สาขาขนส่ง มีการเบิกจ่ายจำนวน ๖๒,๔๑๙ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๑.๖๑ ของยอดการเบิกจ่ายทั้งหมด<sup>๑๗</sup> ทั้งนี้ ในส่วนของ รฟท. รฟม. และ ชสมก. มีการเบิกจ่ายงบลงทุนไปจำนวน ๑๘,๐๗๙ ล้านบาท ๑๐,๑๗๕ ล้านบาทและ ๒๘ ล้านบาท ตามลำดับ รวมทั้งสิ้น ๒๘,๒๘๒ ล้านบาท โดยประมาณร้อยละ ๒๓.๑๘ เป็นการเบิกจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๖ รัฐวิสาหกิจฯ มีความต้องการด้านเงินทุนจำนวน ๒๙๒,๒๒๑ ล้านบาท โดยมีแหล่งเงินลงทุนได้แก่ รายได้ของรัฐวิสาหกิจฯ จำนวน ๑๓๐,๕๔๘ ล้านบาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน ๔๗,๗๓๖ ล้านบาท เงินกู้ในประเทศจำนวน ๖๕,๘๘๖ ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศจำนวน ๔๗,๖๓๐ ล้านบาท และแหล่งเงินอื่น ๆ อีกจำนวน ๔๒๑ ล้านบาท<sup>๑๘</sup> โดยในส่วนของ รฟท. รฟม. และ ชสมก. มีงบประมาณลงทุนจำนวน ๔๙,๘๙๔ ล้านบาท ๓๒,๗๓๒ ล้านบาท และ ๔๖๐ ล้านบาท ตามลำดับ รวมเป็นงบประมาณลงทุนของรัฐวิสาหกิจทั้ง ๓ แห่ง เท่ากับ ๘๓,๐๘๖ ล้านบาท ในขณะที่แหล่งเงินลงทุนประมาณร้อยละ ๔๓.๘ มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่อีกร้อยละ ๕๕.๖ มาจากเงินกู้ ซึ่งอาจนำมาซึ่งความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับชำระหนี้ให้ในที่สุด

จากการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของรัฐวิสาหกิจฯ โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Indicators) สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้ง ๓ แห่ง คือ รฟท. รฟม. และ ชสมก. ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่รัฐวิสาหกิจเหล่านั้น และมีความเป็นไปได้สูงที่ความเสี่ยงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อทั้งรายได้ของรัฐบาลและรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต

#### ๕.๔ ภาระทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจฯ เป็นผลมาจากการดำเนินโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจฯ กู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการ โดยเฉพาะโครงการลงทุนพื้นฐานในสาขาทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำและต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนมาก ดังนั้น การลงทุนที่เกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจฯ จึงมีโอกาสที่เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลในอนาคตต่อไป

<sup>๑๗</sup> ข้อมูลการเบิกจ่ายงบลงทุน ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๕ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ แผนงบลงทุนดังกล่าวรวมบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑๔๐,๘๘๐ ล้านบาท

<sup>๑๘</sup> ข้อมูลการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในภาพรวมปี ๒๕๕๖ ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวมิใช่ความต้องการเงินทุนทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ (ไม่รวมความต้องการเงินทุนของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากไม่ทราบแหล่งเงินลงทุน)

## ตารางที่ ๕.๔ โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับประกัน

โครงการเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	จำนวน (ล้านบาท)
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๔๙๕,๔๗๗.๕๑
- หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม	๓๔,๘๖๙.๔๕*
<b>รวม</b>	<b>๕๓๐,๓๔๖.๙๖</b>
- หนี้ที่รัฐบาลรับประกันระตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๙,๐๗๕.๑๙

หมายเหตุ \* ข้อมูลเงินให้กู้ต่อ (ในส่วนของเงินกู้จากต่างประเทศ) คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๕ ของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕

จากตารางที่ ๕.๔ พบว่า รัฐบาลมีความเสี่ยงทางการคลังจากการรับประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ทั้งสิ้น ๕๓๐,๓๔๖.๙๖ ล้านบาท โดยเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันจำนวน ๔๙๕,๔๗๗.๕๑ ล้านบาท และหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืมจำนวน ๓๔,๘๖๙.๔๕ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจฯ ประสบปัญหาไม่สามารถจ่ายชำระหนี้ได้ ก็จะเป็นความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องชำระหนี้แทน ทั้งนี้ ในจำนวนภาระหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับประกันแทนรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วจำนวน ๑๒๙,๐๗๕.๑๙ ล้านบาท<sup>๑๙</sup>

## ตารางที่ ๕.๕ หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินรัฐบาลรับประกันระตามมติคณะรัฐมนตรี

หน่วย : ล้านบาท

โครงการ	ม.ค. ๕๕	ก.ย. ๕๕	อัตราการเปลี่ยนแปลง
๑. มาตรการลดภาระค่าครองชีพ	๒๗,๖๘๘.๒๗	๕,๐๖๔.๖๗	-๘๑.๗๑
๒. เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ PSO	-	-	-
๓. โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ต่างๆ	๑๔๗,๘๗๔.๑๗	๑๑๘,๙๑๘.๔๖	- ๑๙.๗๒
๔. โครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร *	๕,๓๐๐.๘๗	๕,๐๙๒.๐๖	-๓.๙๔
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>๑๘๐,๘๖๓.๓๑</b>	<b>๑๒๙,๐๗๕.๑๙</b>	<b>-๒๘.๖๓</b>

หมายเหตุ \* ไม่รวมหนี้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่เกิดขึ้นจากโครงการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕

จากตารางที่ ๕.๕ พบว่า ภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่รัฐบาลรับประกันระตามมติ ครม. ณ กันยายน ๒๕๕๕ เท่ากับ ๑๒๙,๐๗๕.๑๙ ล้านบาท ลดลงร้อยละ ๒๘.๖๓ เมื่อเทียบกับเดือนมกราคม ๒๕๕๕ โดยเป็นการลดลงในส่วนของเงินกู้สำหรับอุดหนุนบริการสาธารณะ PSO ซึ่งรัฐบาลชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว ในขณะที่มาตรการลดภาระค่าครองชีพบางส่วนก็หมดอายุลงและไม่ได้รับการต่ออายุ ทำให้ยอดหนี้ค้างในส่วน ของเงินกู้สำหรับดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพลดลงถึงร้อยละ ๘๑.๗๑ ในส่วนของยอดหนี้เงินกู้สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ก็ลดลงเมื่อเทียบกับเดือนมกราคม ๒๕๕๕ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลในเดือนกันยายน ๒๕๕๕ โดยไม่รวมโครงการที่รัฐบาลรับประกันเฉพาะภาระดอกเบี้ย

<sup>๑๙</sup> ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับประกันระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่ให้กู้ต่อ

## ๕.๕ ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ

นอกเหนือจากความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมี ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อพิพาททางกฎหมายอันเกิดจากสัญญาการร่วมทุน และการฟ้องร้องคดีทางแพ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจ ส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ปัจจุบันยังไม่มีการรวบรวมข้อพิพาททางกฎหมายและการฟ้องร้องทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจใน ภาพรวม ดังนั้น รายงานนี้จึงได้ทำการสำรวจรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยทั้ง ๖ แห่ง ว่ามีความเสี่ยงจากการฟ้องร้องคดีความทางกฎหมายมากน้อยเพียงไร จากตารางที่ ๕.๖ พบว่า มูลค่าความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง มีมูลค่าประมาณ ๑๗,๐๐๕ ล้านบาท ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจแพ้ คดีความและไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็อาจกลายเป็นภาระทางการคลังในอนาคต

## ตารางที่ ๕.๖ ข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	ข้อพิพาททางกฎหมาย	มูลค่าความเสียหาย ที่อาจจะเกิดขึ้น
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทแรงงาน ๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๔๖๐.๖๖ ๒,๖๑๐.๘๒
บริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน)	๒. คดีเรียกค่าเสียหาย	๑,๑๓๐.๒๗
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาทกับกรุงเทพมหานคร ๒. คดีทั่วไป ๓. คดีอื่น ๆ	๒,๖๐๓.๕๖ ๖,๒๘๙.๖๗ ๑,๘๕๕.๑๑
บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	๑. คดีพิพาททั่วไป	๑,๐๕๕.๐๐
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	ไม่มีข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ	
บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	ไม่มีข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ	
<b>รวม</b>		<b>๑๗,๐๐๕.๐๙</b>

หมายเหตุ เป็นข้อมูลเฉพาะรัฐวิสาหกิจฯ ๖ แห่งที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕  
ที่มา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

## ๕.๖ การให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation: PSO)

เพื่อให้ภาครัฐมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผ่านรัฐวิสาหกิจ และสามารถทราบถึงต้นทุนที่แท้จริง ในการดำเนินการเชิงสังคม รัฐบาลจึงได้เริ่มมีการใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้การทำงานเป็นระบบและมีความโปร่งใสชัดเจน โดยในปี ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติวงเงินอุดหนุน บริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง วงเงินรวมทั้งสิ้น ๓,๖๑๓ ล้านบาท ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน ๒,๓๕๐ ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจำนวน ๑,๒๖๓ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม วงเงินอุดหนุนที่ ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลดังกล่าวมีจำนวนต่ำกว่าวงเงินอุดหนุนที่รัฐวิสาหกิจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็น ถึงภาระทางการคลังในอนาคตของรัฐบาลอันเกิดจาก PSO สำหรับปี ๒๕๕๖ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เสนอ ขอรับเงินอุดหนุน PSO จำนวน ๑,๓๓๖ ล้านบาทซึ่งขณะนี้ยังอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรี (ตารางที่ ๕.๗)

ตารางที่ ๕.๗ รายละเอียดการขอรับเงินและวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) ที่ได้รับการอนุมัติ

หน่วย: ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	๒๕๕๓		๒๕๕๔		๒๕๕๕		๒๕๕๖
	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ	วงเงินที่ กรม. อนุมัติ	วงเงินที่ ขอรับ
๑. การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	๓,๗๑๗	๒,๓๕๕	๓,๗๙๖	๒,๒๘๕	๔,๑๕๙	๒,๓๕๐	-
๒. องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ (ขสมก.)	๕,๕๗๒	๑,๑๒๘	๑,๕๗๙	๑,๒๕๑	๑,๕๑๔	๑,๒๖๓	๑,๓๓๖*
๓. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)	๑,๓๒๙	๑,๑๗๔	๑,๓๕๗	๓๘๓	๑,๗๘๓	-	-
รวม	๑๐,๖๑๘	๔,๖๕๗	๖,๗๓๒	๓,๙๑๙	๗,๔๕๖	๓,๖๑๓	๑,๓๓๖

หมายเหตุ \*อยู่ระหว่างดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรี  
ที่มา สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (กันยายน ๒๕๕๕)

ในส่วนของการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน<sup>๒๐</sup> แม้ว่าจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินมาตรการเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไป โดยค่าความเสียหายสะสมตั้งแต่เริ่มดำเนินมาตรการมีจำนวนทั้งสิ้น ๗๐,๑๖๗ ล้านบาท ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้วจำนวน ๖๔,๐๗๙ ล้านบาท และยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกจำนวน ๖,๐๘๘ ล้านบาท<sup>๒๑</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการขอรับเงินอุดหนุน PSO มีหลายขั้นตอนและข้อมูลรายละเอียดของรัฐวิสาหกิจในการขอรับเงินอุดหนุนขาดความครบถ้วน ทำให้กระบวนการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ของคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเกิดความล่าช้า ส่งผลให้สำนักงบประมาณไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุน PSO ให้กับรัฐวิสาหกิจได้ทันในปีที่ดำเนินการ รัฐวิสาหกิจจึงได้รับเงินอุดหนุน PSO ล่าช้า ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินในการดำเนินงาน จึงต้องกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของกิจการ โดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ รัฐบาลรับประกันชำระเงินต้นและภาระดอกเบี้ย นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังประสบปัญหาไม่สามารถปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะระหว่างคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ<sup>๒๒</sup> ทำให้กู้เงินได้ไม่เต็มจำนวนค่าใช้จ่ายในปีที่ดำเนินการ ทั้งนี้การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนับเป็นหนี้สาธารณะด้วย

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้เสนอแนวคิดให้รัฐวิสาหกิจใช้เงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนบริการสาธารณะ โดยจะไม่บรรจุวงเงินกู้สำหรับเงินอุดหนุน PSO ไว้ในแผนบริหารหนี้สาธารณะตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป โดยให้รัฐบาลรับประกันชำระเงินต้น และรัฐวิสาหกิจรับประกันดอกเบี้ย รวมถึงให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเร่งรัดกระบวนการพิจารณาเงินอุดหนุน PSO ให้เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาและประสานงานกับรัฐวิสาหกิจในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

<sup>๒๐</sup> ปัจจุบันเหลือแค่ ๒ โครงการที่ดำเนินการอยู่ คือ มาตรการลดค่าใช้จ่ายเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางและมาตรการการลดค่าใช้จ่ายโดยรถไฟชั้น ๓  
<sup>๒๑</sup> ข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๕๕ รวบรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
<sup>๒๒</sup> ตัวอย่างสิ่งที่ทำตามบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะไม่ได้ คือ การรถไฟแห่งประเทศไทยเกิดอุบัติเหตุที่เขาค้อ ส่งผลให้ KPI ไม่ผ่าน

## กรอบความรู้ที่ ๔ โครงการระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (Airport Rail Link)

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

ปัจจุบันโครงการ Airport Rail Link ประสบปัญหาหลักในการให้บริการคือ จำนวนรถไฟที่ไม่เพียงพอ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีผู้ใช้บริการรวม ๔๐,๖๗๑ คนต่อวัน แบ่งเป็นการใช้บริการรถไฟฟ้าสาย City Line จำนวน ๓๘,๐๐๙ คนต่อวัน และรถไฟฟ้าสาย Express Line จำนวน ๒,๖๖๒ คนต่อวัน<sup>๗</sup> ทั้งนี้ ล่าสุด กระทรวงคมนาคมได้เสนอแผนการจัดซื้อรถไฟเพิ่มเติมอีก ๗ ขบวนต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) แล้ว ดังนั้น ระหว่างรอการพิจารณาจาก ครม. บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จำเป็นจะต้องปรับการวิ่งของรถไฟให้มีความถี่มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้โดยสาร รวมทั้งนำรถไฟฟ้าสาย Express Line มาวิ่งเสริมในเส้นทางของสาย City Line เพื่อแก้ปัญหาความแออัดและเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการ Airport Rail Link ให้มากยิ่งขึ้น

นอกจากความไม่เพียงพอของรถไฟแล้ว โครงการ Airport Rail Link ยังประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีผลการดำเนินงานขาดทุน ๘๘ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ๖๒ ล้านบาทและเป็นการขาดทุนที่น้อยกว่าที่ประมาณการไว้ที่ ๔๒๑ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การขาดทุนดังกล่าวทำให้ รฟท. ในฐานะผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด จำเป็นต้องให้การช่วยเหลือทางการเงิน

ทั้งนี้ จากผลการประชุมคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมรับทราบแนวทางการจัดหาเงินกู้เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนจำนวน ๑,๘๖๐ ล้านบาท โดยให้ รฟท. เป็นผู้กู้จากแหล่งเงินกู้ในประเทศ และเร่งรัดให้กู้เงินจำนวน ๔๒๐ เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนระยะแรก

การที่บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่องและต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรฟท. อาจส่งผลให้สถานะทางการเงินของ รฟท. ที่อ่อนแออยู่แล้วให้เปราะบางยิ่งขึ้น การกู้เงินของ รฟท. เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนให้บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด นั้น หากโครงการ Airport Rail Link ไม่สามารถดำเนินการให้มีผลกำไรได้ รฟท. จำเป็นต้องรับผิดชอบชำระเงินต้นและดอกเบี้ยของเงินกู้เหล่านั้นโดย รฟท. ได้ทำการกู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนของบริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด รวมทั้งสิ้น ๑,๘๖๐ ล้านบาท ณ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม รฟท. จะไม่สามารถชำระหนี้ได้ด้วยตนเอง และรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบชำระหนี้แทน รฟท. อีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ เมื่อรวมกับเงินกู้ที่ รฟท. กู้เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของโครงการ Airport Rail Link จำนวน ๒๖,๖๔๘ ล้านบาท รัฐบาลเป็นผู้รับภาระหนี้แทน ร.ฟ.ท. และภาระหนี้สินในส่วนของตัวรถและการซ่อมบำรุงจำนวน ๗,๐๓๕ ล้านบาท ของบริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงในการรับภาระหนี้ อันเกิดจากโครงการ Airport Rail Link ทั้งหมดเท่ากับ ๓๕,๕๔๓ ล้านบาท

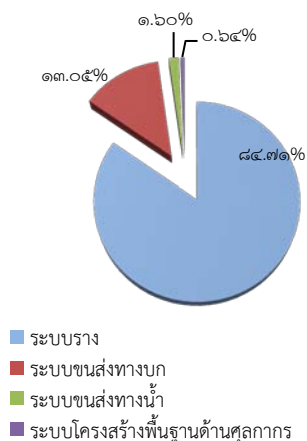
ที่มา <sup>๗</sup>ข้อมูลจากบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ณ กันยายน ๒๕๕๕

กรอบความรู้ที่ ๕ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน  
คมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงระบบการขนส่งของไทยและเพิ่มการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถรองรับความผันผวนได้มากขึ้นในอนาคต

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายที่กระทรวงการคลังเสนอเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ และขณะนี้ร่างกฎหมายอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

แผนภาพที่ ๕.๘ แผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในระบบ  
คมนาคมขนส่งของประเทศจำแนกตามสาขา



กรอบวงเงินลงทุนตาม พ.ร.บ.๓ เบื้องต้น เท่ากับ ๒ ล้านล้านบาท โดยสามารถจำแนกออกเป็นการลงทุนในสาขาขนส่งระบบราง สาขาขนส่งทางบก สาขาขนส่งทางน้ำ และสาขาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากร โดยสาขาขนส่งระบบรางมีสัดส่วนวงเงินลงทุนมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๘๔.๗๑ ของวงเงินทั้งหมด รองลงมาได้แก่สาขาขนส่งทางบก และสาขาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากร ซึ่งมีสัดส่วนวงเงินการลงทุนร้อยละ ๑๓.๐๕ และ ๑.๖๐ ตามลำดับ ส่วนสาขาขนส่งทางน้ำมีวงเงินลงทุนน้อยที่สุด คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๐.๖๔<sup>๑</sup> (แผนภาพที่ ๕.๘)

<sup>๑</sup>/ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖

๕.๗ ผลการประเมินความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๕.๘ Fiscal Risk Matrix ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liabilities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ปี ๒๕๕๖ จำนวน ๖๗,๑๕๙ ล้านบาท)</li> <li>- การให้เงินอุดหนุน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (ปี ๒๕๕๕ จำนวน ๓,๖๑๓ ล้านบาท)</li> <li>- หนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๑๒๘,๘๗๐ ล้านบาท)*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๔๙๕,๔๗๘ ล้านบาท)</li> <li>- หนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๓๒,๒๖๕ ล้านบาท)</li> </ul>
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ</li> <li>- มูลค่าความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง จำนวนทั้งสิ้น ประมาณ ๑๗,๐๐๕ ล้านบาท</li> </ul>

หมายเหตุ \* ภาระหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและหนี้ที่รัฐบาลให้กู้ต่อ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่รัฐวิสาหกิจกู้มาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนตามมติคณะรัฐมนตรี

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) ควรมีการจัดทำแผนฟื้นฟูในรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาด้านการเงินหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการลดภาระการอุดหนุนจากรัฐบาล กล่าวคือ

- รฟท. ควรเร่งการแบ่งแยกส่วนกิจการรถไฟออกเป็นส่วนกิจการบริการเชิงสังคม กิจการบริการเชิงพาณิชย์และบริหารทรัพย์สิน ในรูปแบบหน่วยธุรกิจ (Business Unit : BU) เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ชัดเจน ควรมีการวางแผนพัฒนาหารายได้เพิ่มในองค์กรเพราะการเดินรถเพียงอย่างเดียวทำให้ร.ฟ.ท.ขาดทุน

- รฟม. ควรตั้งหน่วยธุรกิจรับซ่อมบำรุงรถไฟฟ้ายกยี่ห้อ เพื่อรับถ่ายทอดเทคโนโลยีระบบรถไฟฟ้า พัฒนาระบบรถไฟฟ้าในอนาคต พัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าแบบผสมผสานโดยเป็นทั้งพื้นที่ที่อยู่อาศัยและธุรกิจการค้า ต้องออกแบบให้ผู้เดินทางสามารถเชื่อมต่อการเดินทางได้อย่างต่อเนื่อง

- ขสมก. ควรปรับปรุงเส้นทางเดินรถประจำทางใหม่ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในเส้นทางที่ระยะยาว ควรลดจำนวนพนักงานผ่านโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด

๒) ควรมีการพิจารณาวงเงินอุดหนุน PSO ตามปริมาณการให้บริการที่เกิดขึ้นจริง และควรให้เงินอุดหนุน PSO เป็นเงินงบประมาณแบบปีต่อปี

๓) ควรมีการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส

๔) ในส่วนของ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีข้อเสนอแนะดังนี้

๔.๑) ควรมีการบริหารจัดการเงินกู้อย่างรัดกุม

๔.๒) ควรกำกับดูแลด้านภาระหนี้สาธารณะที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๔.๓) ควรมีกรอบการคัดเลือกภาคเอกชนที่จะเข้ามาร่วมลงทุนกับภาครัฐอย่างชัดเจน และมีโครงสร้างทางกฎหมายที่รองรับ PPP มีประสิทธิภาพกว่าปัจจุบัน รวมถึงมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้จนสิ้นสุดโครงการ

๔.๔) ควรระบุกรอบระยะเวลาการชำระหนี้ให้ชัดเจนว่าจะชำระหนี้ทั้งหมดภายในกี่ปี



## บทที่ ๖ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ<sup>๒๓</sup> เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง เพื่อใช้ในการพัฒนา รวมทั้งส่งเสริมเศรษฐกิจการลงทุนในกลุ่มฐานรากเป็นสำคัญ SFIs มีการดำเนินงานโดยมุ่งหวังผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก มีการส่งเสริมการลงทุน การออมรวมทั้งการแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบ ดังนั้น การบริหารจัดการของ SFIs จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดสรรโอกาสให้แก่ภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจ SMEs ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายหลักในการให้บริการของ SFIs เป็นประชาชนที่มีรายได้น้อยและไม่มีความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติได้ จึงส่งผลให้การดำเนินการปล่อยสินเชื่อของ SFIs เกิดปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะเงินกองทุนของ SFIs และอาจก่อให้เกิดภาระและความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในรูปของการค้ำประกันหนี้ การเพิ่มทุนและการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงินจากประชาชน เนื่องจากจะมีความอ่อนไหวมาก ซึ่งหากผู้ฝากเงินขาดความเชื่อมั่นใน SFIs อาจทำให้ตัดสินใจถอนเงินฝากออกจาก SFIs ส่งผลให้ SFIs ประสบปัญหาด้านสภาพคล่อง และอาจจะเป็นภาระทางการคลังได้ในที่สุด

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ SFIs ในการศึกษาจะพิจารณาเพียง ๗ แห่ง<sup>๒๔</sup> โดยมีประเด็นการประเมินความเสี่ยงดังต่อไปนี้

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

### ๖.๑ การประเมินสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

#### ๑) สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากการศึกษาสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปี ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ พบว่า สินทรัพย์และหนี้สินของ SFIs แทบทุกแห่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ก็เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้ ณ สิ้นไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ไทย โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์สูงที่สุด คือ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) เท่ากับร้อยละ ๙๗.๔๘ รองลงมาคือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เท่ากับร้อยละ ๙๖.๐๙ ๙๓.๓๘ ๙๓.๑๐ และ ๙๑.๘๓ ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าอัตราส่วนหนี้สินต่อ

<sup>๒๓</sup> ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน ๘ แห่ง ประกอบด้วย ๑) ธนาคารออมสิน ๒) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ๔) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ๕) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ๖) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ๗) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม ๘) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

<sup>๒๔</sup> ไม่รวมบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีขนาดของสินทรัพย์ค่อนข้างเล็ก (โดย ณ ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น ๒,๖๒๙ ล้านบาท) เมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ ๗ แห่ง ประกอบกับบริษัทฯ ไม่ได้ดำเนินงานในรูปแบบของธนาคาร

สินทรัพย์โดยรวมของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ร้อยละ ๙๐.๓๕) ในขณะที่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่ต่ำกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ตารางที่ ๖.๑)

ตารางที่ ๖.๑ อัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕

หน่วย : ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๓			๒๕๕๔			๒๕๕๕ Q๓		
	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	หนี้สิน (ล้านบาท)	Debt Ratio
ธ.ออมสิน	๑,๔๖๑,๑๘๙.๒๐	๑,๓๔๓,๒๕๘.๗๐	๙๑.๙๓	๑,๗๗๒,๑๑๑.๐๐	๑,๖๕๕,๔๒๒.๖๐	๙๓.๔๒	๑,๙๐๑,๓๓๐.๐๕	๑,๗๗๐,๑๑๘.๑๒	๙๓.๑๐
ธ.ก.ส.	๘๓๗,๑๑๒.๙๐	๗๕๘,๖๘๔.๙๐	๙๐.๖๓	๙๕๐,๗๑๗.๕๓	๘๖๗,๗๗๘.๕๕	๙๑.๒๘	๑,๐๕๘,๖๖๙.๔๐	๙๗๒,๑๘๐.๗๐	๙๑.๘๓
ธอส.	๖๗๘,๘๖๙.๐๐	๖๔๐,๐๖๕.๕๐	๙๔.๒๘	๗๑๒,๓๖๙.๕๒	๖๖๙,๙๖๐.๙๖	๙๔.๐๕	๗๓๓,๒๕๗.๐๙	๖๘๔,๗๔๖.๐๕	๙๓.๓๘
ธพว.	๘๘,๙๔๖.๖๐	๘๔,๓๑๗.๘๐	๙๔.๘๐	๑๑๕,๗๕๓.๓๙	๑๐๙,๔๕๐.๐๙	๙๔.๕๕	๙๗,๗๘๓.๙๕	๙๓,๙๖๑.๖๐	๙๖.๐๙
ธสิน.	๖๗,๙๑๗.๘๐	๕๓,๐๖๔.๗๐	๗๘.๑๓	๗๔,๑๐๘.๗๗	๕๘,๘๓๐.๘๓	๗๙.๓๘	๗๓,๕๗๑.๙๔	๕๗,๕๐๕.๐๖	๗๘.๑๖
ธอท.	๙๗,๙๒๗.๐๐	๘๗,๑๖๐.๗๐	๘๙.๐๑	๑๓๓,๓๕๘.๓๖	๑๒๑,๓๗๑.๔๕	๙๑.๐๑	๑๓๓,๐๒๕.๖๖	๑๒๙,๖๗๓.๗๙	๙๗.๔๘
บสย.	๑๐,๕๒๗.๔๐	๔,๑๗๒.๑๐	๓๙.๖๓	๑๒,๑๒๖.๖๙	๕,๕๙๐.๓๘	๔๖.๑๙	๑๔,๑๘๗.๑๒	๗,๖๓๐.๐๐	๕๓.๗๘
ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ*	๑๒,๑๒๗,๓๑๗.๐๐	๑๐,๘๘๗,๘๘๕.๐๐	๘๙.๗๘	๑๓,๔๕๕,๐๔๑.๐๐	๑๒,๑๓๘,๙๒๗.๐๐	๙๐.๒๒	๑๔,๗๔๙,๐๒๐.๐๐	๑๓,๓๒๕,๘๓๙.๐๐	๙๐.๓๕

หมายเหตุ \* ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ (ไม่รวมสาขาที่อยู่ต่างประเทศ) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ และกิจการวิเทศธนกิจ ที่มา ข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ; ข้อมูลสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ การที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้มีสถานะทางการเงินที่เปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีอัตราส่วนดังกล่าวสูงกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ เช่น ธอท. ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากปี ๒๕๕๓ ที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ ๘๙.๐๑ ซึ่งต่ำกว่าอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์โดยรวมของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ในขณะที่ไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ ธอท. มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์เท่ากับ ๙๗.๔๘ สูงกว่าอัตราส่วนของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบและสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น

## ๒) หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และความเพียงพอของเงินกองทุน

เมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง (สัดส่วน NPLs) พบว่า โดยภาพรวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วน NPLs ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธพว. และ ธอท. ที่มีสัดส่วน NPLs ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ สูงที่สุด เมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ เท่ากับร้อยละ ๒๕.๔๑ และ ๒๑.๐๔ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม สัดส่วน NPLs ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปี ๒๕๕๒ จนถึงไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ (ยกเว้น ธอท. และ ธพว.) ในส่วนของ ธอท. เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพียงแห่งเดียวที่สัดส่วน NPLs มีแนวโน้มขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ ๙ ในปี ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๒๑ ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ สาเหตุเกิดจากการพิจารณาปล่อยสินเชื่อที่ไม่รอบคอบ การประเมินหลักประกันไม่ถูกต้องจนส่งผลให้ยอดสินเชื่อสูงกว่าหลักประกัน และการติดตามดูแลหนี้ไม่ดีพอ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ธ.ก.ส. มีสัดส่วน NPLs Ratio ลดลงอย่างมีนัยสำคัญจากร้อยละ ๖.๖๔ ณ สิ้นปี ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๒.๕๙ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ โดยส่วนใหญ่เป็นผลจากการลดลงของมูลค่า NPLs เนื่องจากการเข้าร่วมโครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท<sup>๒๕</sup> ทำให้ NPLs ของกลุ่มลูกหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้ได้ปรับสถานะลูกหนี้เป็นปกติ ในขณะที่ยอดสินเชื่อคงค้างรวมลดลงเล็กน้อย ส่งผลให้ NPLs ในภาพรวมและ NPLs Ratio ของ ธ.ก.ส. ลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบมูลค่า NPLs ของ ธ.ก.ส. ก่อนและหลังดำเนินโครงการ ฯ พบว่า ก่อนการดำเนินโครงการ ฯ ณ สิ้นไตรมาส ๔ ปี ๒๕๕๔ NPLs มีจำนวน ๕๙,๓๓๑.๗๖ ล้านบาท หลังการดำเนินโครงการ ฯ ณ สิ้นไตรมาส ๔ ปี ๒๕๕๕ NPLs มีจำนวน ๒๗,๖๑๐.๗๒ ล้านบาท ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินโครงการ ฯ ทำให้ NPLs และ NPLs Ratio ของ ธ.ก.ส. ลดลง อย่างไรก็ตามหากลูกหนี้ไม่สามารถทำตามเงื่อนไขของโครงการ ฯ ก็จะทำให้ท้ายที่สุด NPLs จะกลับมาเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

ในด้านความเพียงพอของเงินกองทุน พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่ยังคงสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสูงสุดในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ คือ ธสน. อยู่ที่ร้อยละ ๑๖.๙๒ รองลงมาคือ ธอส. ซึ่งมีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอยู่ที่ร้อยละ ๑๕.๙๙ ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด คือ ธพว. และ ธอท. ซึ่งมีสัดส่วนดังกล่าวเท่ากับร้อยละ ๖.๕๑ และ ๖.๗๐ ตามลำดับ ทั้งนี้ อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงปี ๒๕๕๒ – ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ สำหรับ บสย. นั้น จะพิจารณาสัดส่วนภาระค้ำประกันสินเชื่อต่อเงินกองทุน (Gearing Ratio)<sup>๒๖</sup> ซึ่งในปี ๒๕๕๓ สูงถึงร้อยละ ๑๑.๔๗ และลดลงเป็นร้อยละ ๒.๓๖ ในปี ๒๕๕๔<sup>๒๗</sup> ในขณะที่ไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ เท่ากับร้อยละ ๒.๑๓ (จากตารางที่ ๖.๒)

<sup>๒๕</sup> โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ๖ แห่ง (ยกเว้น บสย. และ ธสน.) ที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แบ่งออกเป็นกลุ่มลูกหนี้ที่มีสถานะปกติที่ได้รับการอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น ๒,๓๒๙,๑๕๖ ราย มูลค่าหนี้ ๒๖๓,๗๓๐.๑๐ ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ปิดการแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕) และกลุ่มลูกหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้มีความสนใจเข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น ๔๐๓,๙๐๗ ราย มูลค่าหนี้ ๔๖,๖๑๐.๙๓ ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ปิดการแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕) ที่มา สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<sup>๒๖</sup> สัดส่วน Gearing Ratio ที่น้อยแสดงถึงความมั่นคงทางการเงิน

<sup>๒๗</sup> มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการคำนวณ Gearing Ratio ในปี ๒๕๕๔ กล่าวคือ หลักเกณฑ์เดิมคำนวณจากสัดส่วนของภาระการค้ำประกันสินเชื่อรวมต่อส่วนของผู้ถือหุ้น ในขณะที่หลักเกณฑ์ใหม่คำนวณจากภาระค้ำประกันสินเชื่อเฉพาะในส่วนที่รัฐไม่ขอชดเชยต่อส่วนของผู้ถือหุ้น

ตารางที่ ๖.๒ สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง  
ปี ๒๕๕๑ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕

หน่วย : ร้อยละ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง (NPLs Ratio)*				เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)			
	๒๕๕๑	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕ Q๓	๒๕๕๑	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕ Q๓
ธนาคารออมสิน	๒.๒๐	๑.๒๐	๐.๙๔	๑.๑๓	๑๓.๒๓	๑๒.๔๒	๑๐.๓๐	๙.๘๖
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๑๑.๑๓	๑๐.๑๙	๖.๖๔	๒.๕๙	๑๑.๘๓	๑๒.๘๒	๑๐.๓๐	๘.๙๘
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๑๒.๔๗	๑๐.๓๒	๘.๙๖	๘.๑๗	๑๒.๔๕	๑๔.๐๕	๑๕.๓๖	๑๕.๙๙
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๓๗.๑๖	๒๐.๓๑	๑๕.๗๓	๒๕.๔๑	๑๐.๒๘	๕.๙๔	๗.๑๑	๖.๕๑
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๘.๑๖	๖.๒๒	๕.๑๐	๔.๖๔	๒๑.๐๐	๑๖.๙๙	๑๕.๙๙	๑๖.๙๒
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๙.๐๐	๕.๒๐	๖.๖๕	๒๑.๐๔	๑๐.๗๐	๑๒.๗๘	๑๐.๕๕	๖.๗๐
บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม**	๑๐.๒๐	๖.๑๐	๔.๕๙	๓.๒๖	๖.๖๔	๑๑.๔๗	๒.๓๖	๒.๑๓
ธนาคารพาณิชย์	๔.๘๒	๓.๕๗	๒.๗๑	๒.๔๔	๑๖.๑๐	๑๖.๑๙	๑๕.๑๒	๑๕.๙๐

หมายเหตุ \* เป็นข้อมูลหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ก่อนหักสำรอง (Gross NPLs)

\*\* ในกรณีของ บสย. เป็นภาวะค้ำประกันหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ (NPGs) และอัตราส่วนภาวะค้ำประกันสินเชื่อต่อเงินกองทุน (Gearing Ratio)

ที่มา สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกค้าง และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง จากสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง  
อัตราส่วนภาวะค้ำประกันสินเชื่อต่อเงินกองทุน (Gearing Ratio) จาก บสย. สัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ก่อนหักสำรอง (Gross NPLs) และ  
เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ จากธนาคารแห่งประเทศไทย

๓) สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้

โดยหลักการแล้วสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ควรมีค่ามากกว่า ๑ ซึ่งเป็นการแสดงถึงสถานะการเงินที่แข็งแกร่ง แต่สถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำกว่า ๑ โดยมีเพียง ธ.ออมสิน ธ.ก.ส. และ ธสน. เท่านั้นที่มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่า ๑

ตารางที่ ๖.๓ สัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ปี ๒๕๕๓ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕

หน่วย : ล้านบาท

ปี	SFI	๒๕๕๓			๒๕๕๔			๒๕๕๕ Q๓		
		ค่าเผื่อสำรอง หนี้	มูลค่าหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	ค่าเผื่อสำรอง หนี้	มูลค่าหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	ค่าเผื่อสำรอง หนี้	มูลค่าหนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้	สัดส่วน การกัน สำรองต่อ หนี้ที่ไม่ ก่อให้เกิด รายได้
	ธ.ออมสิน	๒๔,๕๓๔.๐๐	๑๓,๓๔๔.๐๐	๑.๘๔	๒๖,๒๕๓.๔๒	๑๒,๗๑๐.๐๙	๒.๐๗	๒๘,๙๔๐.๓๐	๑๗,๑๔๒.๘๖	๑.๖๙
	ธ.ก.ส.	๑๒๖,๓๗๗.๐๐	๕๖,๑๘๓.๐๐	๒.๒๕	๑๔๑,๘๑๔.๑๐	๕๙,๓๓๑.๗๖	๒.๓๙	๑๖๐,๕๓๗.๕๒	๒๑,๑๗๘.๐๐	๗.๕๘
	ธอส.	๔๔,๗๙๓.๐๐	๖๘,๐๕๘.๐๐	๐.๖๖	๔,๔๕๙๐.๗๓	๖๑,๒๘๔.๓๒	๐.๗๓	๔๒,๔๘๔.๑๐	๕๖,๕๒๒.๘๗	๐.๗๕
	ธพว.	๕,๐๘๕.๐๐	๑๖,๕๐๙.๐๐	๐.๓๑	๘,๐๗๔.๘๔	๑๕,๓๔๗.๐๓	๐.๕๓	๑๑,๓๒๔.๕๔	๒๔,๕๙๒.๖๘	๐.๔๖
	ธสน.	๒,๒๑๒.๐๐	๓,๕๓๙.๐๐	๐.๖๓	๒,๗๖๔.๖๙	๓,๓๓๙.๖๕	๐.๘๓	๓,๐๘๓.๑๙	๒,๙๖๓.๙๔	๑.๐๔
	ธอท.	๑,๓๗๘.๐๐	๔,๔๗๖.๐๐	๐.๓๑	๒,๐๒๕.๐๒	๗,๗๑๗.๐๒	๐.๒๖	๑๑,๙๐๘.๘๖	๒๕,๕๘๗.๙๖	๐.๔๗
	บสย.*	๒,๒๐๘.๐๐	๔,๔๔๓.๐๐	๐.๕๐	๒,๖๔๕.๕๙	๕,๑๘๘.๐๘	๐.๕๒	๓,๖๘๕.๔๔	๕,๑๘๘.๐๘	๐.๗๑

หมายเหตุ \* เป็นภาวะค้ำประกันหนี้จัดชั้นด้อยคุณภาพ (NPGs) ของ บสย.

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสัดส่วนฯ ดังกล่าวในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ พบว่า ธ.ก.ส. มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ค่อนข้างสูงเท่ากับ ๗.๕๘ ในขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่นๆ มีสัดส่วนการกันสำรองหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำกว่า ๑ (ธพว. มีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ SFIs อื่น ๆ) การที่สัดส่วนการกันสำรองต่อ NPLs ของ ธ.ก.ส. ค่อนข้างสูงอันเป็นผลจากการให้มีการกันสำรองหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สำหรับลูกค้าที่ประสบปัญหาอุทกภัยปลายปี ๒๕๕๔ เต็มจำนวน ขณะเดียวกันจำนวน NPLs ของ ธ.ก.ส. ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ ลดลง โดยเป็นผลจากนโยบายการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร<sup>๒๘</sup> และการพักชำระหนี้ให้แก่ลูกค้าที่ประสบอุทกภัยปลายปี ๒๕๕๔

จากการประเมินข้อมูลทางการเงินทั้งหมด พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีสถานะทางการเงินที่เปราะบางสุดคือ ธอท. โดยมีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๔๘ ซึ่งสูงกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ และสูงกว่าเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบเช่นกัน ในส่วนของอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง พบว่า ธพว. มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำที่สุด เท่ากับร้อยละ ๖.๕๑ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ เช่นเดียวกับ ธอท. ที่มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงค่อนข้างต่ำซึ่งเท่ากับร้อยละ ๖.๗๐ ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ ลดลงจากร้อยละ ๑๐.๔๕ ในปี ๒๕๕๔ นอกจากนี้ ธอท. ยังมีสัดส่วนของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น ๆ (ยกเว้น ธพว.) และมีสัดส่วนการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ต่ำ จึงถือว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นภาระทางการคลังในอนาคตค่อนข้างสูง เนื่องจากรัฐบาลอาจต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้ ธอท. เพื่อที่ ธอท. จะสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ในขณะเดียวกันจากการที่ ธอท. มีสัดส่วน NPLs ที่สูง และมีภาระการกันสำรองต่อหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่ต่ำ อาจจะทำให้เกิดปัญหาด้านความเพียงพอของเงินกองทุนในอนาคต และอาจกลายเป็นภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในที่สุด

## ๖.๒ การประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายรัฐ

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือกิจกรรมกึ่งการคลังนั้น โดยทั่วไปเป็นการดำเนินการให้สินเชื่อตามนโยบายของรัฐและมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก ทั้งนี้ ในแต่ละปีสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีการกำหนดเป้าหมายการอนุมัติสินเชื่อของแต่ละโครงการเอง ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่เข้าถึงแหล่งเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ได้ค่อนข้างยาก มีรายได้ที่ไม่แน่นอน และการปล่อยกู้โดยส่วนใหญ่มักกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาด ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินโครงการดังกล่าวมีโอกาสเกิดความเสียหายได้ง่ายกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีผลต่อเงินทุนและสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านั้น ส่งผลให้รัฐต้องเข้ามาชดเชยความเสียหายดังกล่าวสำหรับการประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินนโยบายของรัฐผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

<sup>๒๘</sup> หนี้ที่ได้รับการพักชำระจะไม่ถูกนับรวมเป็น NPLs

**ตารางที่ ๖.๔ ผลการดำเนินงานกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ  
ปี ๒๕๕๒ - ไตรมาสที่ ๒ ปี ๒๕๕๕**

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	สถาบันการเงิน	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕ Q๒
		ยอดอนุมัติ	ยอดอนุมัติ	ยอดอนุมัติ	ยอดอนุมัติ
<b>๑. สาขาสับสนุนกิจการ SMEs</b>		<b>๑๑๕,๕๑๐.๖</b>	<b>๑๑๓,๘๓๙.๐</b>	<b>๑๖๔,๕๘๑.๒</b>	<b>๓๑,๗๐๔.๙</b>
- โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SMEs	ธพว.	๔๕,๙๓๖.๐	๕๘,๓๙๔.๗	๔๒,๔๕๔.๘	๒,๒๑๐.๔
	ธสน.	๘,๗๓๕.๗	๑๐,๘๒๔.๗	๑๕,๙๗๘.๐	๓,๒๐๐.๓
	ธ.ออมสิน	๙,๒๑๐.๐	๑๓,๕๙๗.๘	๑๘,๐๖๔.๗	๑,๖๕๙.๓
	ธ.ก.ส.	๓๐,๐๗๐.๔	๓๑,๐๒๑.๘	๓๔,๙๒๔.๐	๙,๐๓๑.๐
- โครงการค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SMEs	บสย.	๒๑,๕๕๘.๕	๔๓,๙๕๗.๙	๕๓,๐๕๙.๗	๑๕,๖๐๔.๐
<b>๒. สาขาสับสนุนผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัย</b>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>๙๒๙.๕</b>	<b>๑,๕๗๖.๐</b>
- โครงการบ้าน ธอส. หลังแรก ๐ % ๓ ปี	ธอส.	-	-	๙๒๙.๕	๑,๕๗๖.๐
<b>๓. สาขาสับสนุนการประกอบอาชีพระดับฐานราก</b>		<b>๕๙,๒๐๑.๒</b>	<b>๕๐,๔๘๒.๖</b>	<b>๖๔,๑๒๔.๕</b>	<b>๑๕,๘๘๘.๓</b>
- โครงการธนาคารประชาชน	ธ.ออมสิน	๑๙,๑๘๒.๘	๑๔,๖๐๓.๖	๒๑,๕๙๘.๕	๔,๐๐๔.๓
- โครงการวิสาหกิจชุมชน	ธ.ก.ส.	๔๐,๐๑๘.๔	๓๕,๘๗๙.๐	๔๒,๕๒๖.๐	๑๑,๘๘๔.๐
<b>รวม</b>		<b>๑๗๔,๗๑๑.๘๐</b>	<b>๑๖๔,๓๒๑.๖๐</b>	<b>๒๒๙,๕๓๕.๒๐</b>	<b>๕๙,๑๖๙.๓</b>

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ  
บริษัทประกันสินเชื่อขนาดย่อม รวบรวมโดยสำนักนโยบายคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ ๖.๔ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีแนวโน้มยอดอนุมัติเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว พิจารณาจากยอดอนุมัติและค้ำประกันสินเชื่อที่เพิ่มขึ้นจาก ๑๖๔,๓๒๑ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๓ เป็น ๒๒๙,๕๓๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๔ สำหรับไตรมาสที่ ๒ ปี ๒๕๕๕ SFIs มีการอนุมัติและค้ำประกันสินเชื่อจำนวน ๔๙,๑๖๙.๓ ล้านบาท โดยเป็นการดำเนินการในสาขาสสนับสนุนกิจการ SMEs ๓๑,๗๐๔.๙ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๕ ของการอนุมัติและค้ำประกันสินเชื่อรวม) สาขาสสนับสนุนผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัย ๑,๕๗๖ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๓.๒ ของการอนุมัติและค้ำประกัน) และสาขาสสนับสนุนการประกอบอาชีพระดับฐานราก ๑๕,๘๘๘.๓ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๓ ของการอนุมัติและค้ำประกัน) ทั้งนี้ สินเชื่อเหล่านี้เป็นสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาดและเป็นการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถขอสินเชื่อจากระบบธนาคารพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายรัฐเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและสมดุลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจใน ๒ ช่องทางหลัก ๆ คือ รายได้ที่ลดลงจากการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ และโอกาสในการเกิดหนี้สูญที่สูงกว่าปกติ ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาเสริมสภาพคล่องให้กับสถาบันการเงินที่มีปัญหาด้วยการเพิ่มทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ ธ.ก.ส. และ บสย. ซึ่งมียอดอนุมัติสินเชื่อในโครงการกิจกรรมกึ่งการคลังค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับ SFIs อื่น ๆ

นอกเหนือจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังแบบปกติที่มีอยู่ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการต่าง ๆ จะกลายเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปี เช่น โครงการรับจำนำสินค้าเกษตร โครงการประกันรายได้ รวมถึงโครงการอื่น ๆ ที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ (Public Service Account - PSA) โดยมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

กระทรวงการคลังจากการดำเนินโครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ  
(Public Service Account - PSA)

โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ (Public Service Account - PSA) คือโครงการที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ผ่านมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์อย่างชัดเจน ซึ่งโครงการที่จัดเป็นโครงการ PSA ต้องเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้<sup>๒๙</sup>

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

๒. โครงการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการเป็นพิเศษ โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐอย่างชัดเจน

---

<sup>๒๙</sup> เกณฑ์การพิจารณาโครงการ PSA ที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำหนด โดยนับเฉพาะโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลังวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป

ตารางที่ ๖.๕ โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account) จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

หน่วย : ล้านบาท

โครงการที่มีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (PSA)	ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕			ประมาณการความเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่ม - สิ้นสุดโครงการ	เงินชดเชยที่ได้รับแล้วจากรัฐบาล	ประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือ
	สินเชื่อคงค้าง	NPLs	NPLs ratio			
<b>ธนาคารออมสิน</b>						
๑. โครงการ Soft Loan <sup>๑/</sup>	๑๘,๗๒๗.๓๒	๐.๐๐	๐.๐๐	๕,๕๐๙.๕๐	๑,๒๔๕.๓๘	๔,๒๖๔.๑๒
<b>รวม</b>	<b>๑๘,๗๒๗.๓๒</b>	<b>๐.๐๐</b>	<b>๐.๐๐</b>	<b>๕,๕๐๙.๕๐</b>	<b>๑,๒๔๕.๓๘</b>	<b>๔,๒๖๔.๑๒</b>
<b>ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)</b>						
๑. โครงการอุทกภัย ปี ๒๕๕๓ และ ปี ๒๕๕๔	๖๕,๕๓๑.๑๑	๑๔๐.๐๙	๐.๒๑	๔,๕๔๘.๕๔	๐.๐๐	๔,๕๔๘.๕๔
๒. โครงการพักชำระหนี้ ปี ๒๕๕๔ และ ปี ๒๕๕๕	๒๘๖,๐๖๑.๔๐	๙๕.๕๖	๐.๐๓	๒,๔๒๐.๘๙	๑,๗๕๗.๑๕	๖๖๓.๗๔
๓. โครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร <sup>๒/</sup>	๑๖๕,๙๔๑.๘๔	๑,๙๗๑.๘๘	๑.๑๙	๘,๔๕๒.๖๕	๗,๐๖๐.๙๑	๑,๓๙๑.๗๔
๔. โครงการอื่น ๆ <sup>๓/</sup>	๑,๕๔๓.๔๘	๐.๐๔	๐.๐๐	๑,๐๕๕.๙๕	๐.๐๐	๑,๐๕๕.๙๕
<b>รวม</b>	<b>๕๑๙,๐๗๗.๘๓</b>	<b>๒,๒๗๗.๕๖</b>	<b>๐.๔๓</b>	<b>๑๖,๔๗๘.๐๓</b>	<b>๘,๘๑๘.๐๖</b>	<b>๗,๖๕๙.๙๗</b>
<b>ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)</b>						
๑. โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (๐% ๒ปี)	๑๒,๖๖๓.๙๑	๕๗.๙๗	๐.๔๖	๑,๔๐๖.๒๕	๖๘๘.๒๖	๑,๒๑๗.๙๙
๒. โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (๐% ๓ปี)	๔,๘๔๑.๒๗	๑.๘๙	๐.๐๔	๒,๔๐๐.๐๐	๒.๕๘	๒,๓๙๗.๔๒
๓. โครงการพักชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ที่มีหนี้ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บ.	๓.๓๖	๒.๑๓	๖๓.๓๔	๐.๔๗	๐.๐๐	๐.๔๗
<b>รวม</b>	<b>๑๗,๕๐๘.๕๔</b>	<b>๖๒.๐๐</b>	<b>๐.๓๕</b>	<b>๔,๓๐๖.๗๒</b>	<b>๖๙๐.๘๔</b>	<b>๓,๖๑๕.๘๘</b>
<b>ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)</b>						
๑. โครงการสนับสนุนการประกอบธุรกิจพาณิชย์นาวี	๑,๓๙๑.๕๙	๐.๐๐	๐.๐๐	๑,๐๕๐.๐๐	๒.๓๕	๑,๐๔๗.๖๕
<b>รวม</b>	<b>๑,๓๙๑.๕๙</b>	<b>๐.๐๐</b>	<b>๐.๐๐</b>	<b>๑,๐๕๐.๐๐</b>	<b>๒.๓๕</b>	<b>๑,๐๔๗.๖๕</b>
<b>ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)</b>						
๑. โครงการ SME POWER <sup>๔/</sup>	๑๔,๕๒๕.๐๒	๖๐๘.๐๓	๔.๑๙	๒,๗๒๑.๐๕	๐.๐๐	๒,๗๒๑.๐๕
๒. โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโลจิสติกส์ไทย และเพิ่มเติม	๓,๘๕๔.๑๑	๑๔๕.๓๗	๓.๗๗	๒๒๔.๘๔	๖๘.๙๒	๑๕๕.๙๒
๓. โครงการพักชำระหนี้ <sup>๕/</sup>	๙๗๔.๙๒	๐.๒๒	๐.๐๒	๗๘.๔๓	๐.๐๐	๗๘.๔๓
๔. โครงการฟื้นฟู SMEs หลังภัยพิบัติ ปี ๒๕๕๔	๑,๖๑๒.๑๓	๐.๐๐	๐.๐๐	๑๖๙.๓๖	๐.๐๐	๑๖๙.๓๖
๕. โครงการอื่น ๆ <sup>๖/</sup>	๔๖.๕๖	๐.๗๗	๑.๖๖	๑,๖๑๙.๒๙	๑๘๗.๐๖	๑,๔๓๒.๒๓
<b>รวม</b>	<b>๒๑,๐๑๒.๗๓</b>	<b>๗๕๔.๔๑</b>	<b>๓.๕๙</b>	<b>๔,๘๑๒.๙๗</b>	<b>๒๕๕.๙๘</b>	<b>๔,๕๕๖.๙๙</b>
<b>รวมทุกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ</b>	<b>๕๗๗,๗๑๘.๐๒</b>	<b>๓,๐๒๓.๙๗</b>	<b>๐.๕๒</b>	<b>๓๒,๑๕๗.๒๒</b>	<b>๑๑,๐๑๒.๖๑</b>	<b>๒๑,๑๔๔.๖๑</b>

หมายเหตุ ๑/ โครงการ Soft Loan หมายถึง โครงการ Soft Loan ให้การช่วยเหลือทางการเงินผู้ประกอบการใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการ Soft Loan มาตรการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย  
 ๒/ โครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร ประกอบด้วย ๑.โครงการรับฝาก/ระบายข้าวในยุ้ง ๒.โครงการจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ๓.โครงการจำหน่ายมันสำปะหลัง ๔.โครงการจำหน่ายยางพารา ๕.โครงการชะลอชุดหัวมัน ๖.โครงการจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ๗.โครงการแทรกแซงราคาตลาด  
 ๘.โครงการจำนำเกลือ ๙.โครงการแทรกแซงราคาตลาดปี ๕๒ ๑๐.โครงการประกันรายได้นาปี ปี ๕๒/๕๓ และปี ๕๓/๕๔ ๑๑.โครงการจ่ายเงินเยียวยา ในขณะที่ ข้อมูลการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลจะไม่นับรวมโครงการที่ ๙ แต่จะเพิ่มโครงการที่ ๑๐ และ ๑๑  
 ๓/ โครงการอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑.โครงการรถบรรทุกโดด ปี ๒๕๕๒ ๒.โครงการสินเชื่อจัดซื้อรถตัดอ้อย ๓.โครงการจ่ายเงินเยียวยา ในขณะที่ ข้อมูลการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลจะเพิ่มโครงการที่ ๓  
 ๔/ โครงการ SME POWER หมายถึง โครงการ SME POWER เพื่อผู้ประกอบการปี ๒๕๕๓ โครงการ SME POWER เพื่อวันใหม่ ระยะที่ ๑-๓ โครงการ SME POWER เพื่อช่วยเหลือ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี ๒๕๕๔ และ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัยและดินโคลนถล่ม ปี ๒๕๕๔  
 ๕/ โครงการพักชำระหนี้ หมายถึง โครงการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยและประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้คงค้างต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บ. สำหรับลูกหนี้ NPLs และ ลูกหนี้ที่มีสถานะปรกติ  
 ๖/ โครงการอื่น ๆ ประกอบด้วย ๑.โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการแฟรนไชส์และธุรกิจขายตรง ๒.โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนากระบวนการทำงาน ๓.โครงการช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการแฟรนไชส์และธุรกิจขายตรง ๔.โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ประกอบการท่องเที่ยว ๕.โครงการสินเชื่อเปลี่ยนระบบการเลี้ยงสัตว์ปีก ๖.โครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาและยกระดับตลาดสด ร้านอาหาร และสถานที่ผลิตอาหาร ในขณะที่ ข้อมูลการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลจะเพิ่มโครงการที่ ๓,๔ และ ๕  
 ที่มา ข้อมูลประมาณการการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลของ ธ.ออมสิน (ณ ๓๑ ต.ค. ๒๕๕๕) ธสน. (ณ ๓๑ ก.ย. ๒๕๕๕) ในขณะที่ ธ.ก.ส. ธอส. และธพว. (ณ ๓๐ ก.ย. ๒๕๕๕)



การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่วนใหญ่อยู่ในรูปโครงการการให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน ซึ่งมีโครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการ Soft Loan โครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs โครงการช่วยเหลือเกษตรกร และโครงการช่วยเหลือผู้ที่ต้องการซื้อที่พักอาศัย เป็นต้น ทั้งนี้ การประเมินความเสียหายจากกิจกรรมกึ่งการคลังจะดูจากงบการเงินปกติไม่ได้ เนื่องจากรัฐบาลจะไม่ชดเชยความเสียหายจากความผิดพลาดในการบริหารงานภายในของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเอง ดังนั้น จึงมีการแยกบัญชีธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (PSA) เพื่อแสดงรายละเอียดค่าใช้จ่ายและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA เหล่านี้เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ เช่น ค่าบริหารจัดการโครงการ ส่วนต่างดอกเบี้ยและต้นทุนเงินโครงการ เป็นต้น

จากการพิจารณาสถานะปัจจุบันของโครงการ PSA ในตารางที่ ๖.๕ พบว่า สินเชื่อคงค้างโดยรวมตามโครงการ PSA ณ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ เท่ากับ ๕๗๗,๗๑๘ ล้านบาท โดย ธ.ก.ส. มียอดสินเชื่อคงค้างตามโครงการ PSA มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๘๙.๘๕ ของยอดสินเชื่อคงค้างโดยรวม ในขณะที่ ธ.สน. มียอดสินเชื่อคงค้างตามโครงการ PSA น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๔ ของยอดสินเชื่อคงค้างโดยรวม สะท้อนให้เห็นถึงแนวนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลที่เน้นช่วยเหลือเกษตรกรเป็นสำคัญ โดยมีภาคสินเชื่อ SMEs และภาคสินเชื่อที่อยู่อาศัยได้รับความสำคัญรองลงมา และเมื่อพิจารณาถึงหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ พบว่า โครงการ PSA มีมูลค่าและสัดส่วน NPL ที่ค่อนข้างต่ำ เท่ากับร้อยละ ๐.๕๒ ของยอดสินเชื่อคงค้างโดยรวม

จากการพิจารณาภาพรวมความเสียหายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ๕ แห่ง<sup>๓๐</sup> ตามโครงการ PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล พบว่า ณ กันยายน ๒๕๕๕ ประมาณการความเสียหายคงเหลือเท่ากับ ๒๑,๑๔๕ ล้านบาท โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลมากที่สุดคือ ธ.ก.ส. จำนวน ๗,๖๖๐ ล้านบาท (จากประมาณการความเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลตั้งแต่เริ่ม – สิ้นสุดโครงการ จำนวน ๑๖,๔๗๘ ล้านบาท) ซึ่งความเสียหายส่วนใหญ่เกิดจากโครงการอู่ทกภัย ปี ๒๕๕๓ และปี ๒๕๕๔

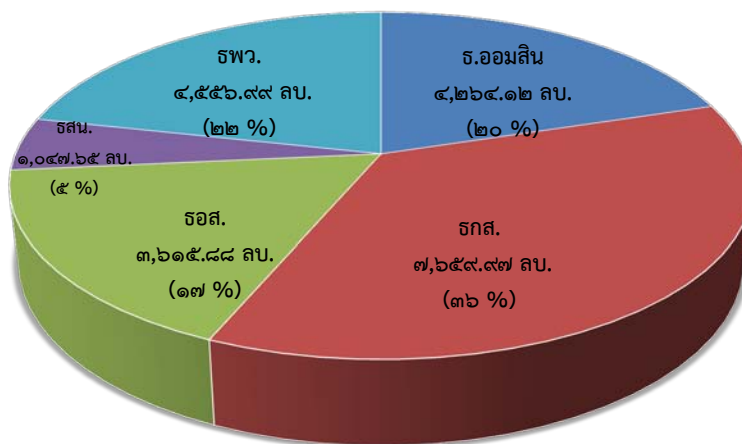
นอกจากนี้ หากพิจารณาความเสียหายตามโครงการ PSA รายโครงการ พบว่า โครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลค่อนข้างเร็วเมื่อเทียบกับโครงการอื่น ๆ ทำให้ ณ กันยายน ๒๕๕๕ ประมาณการความเสียหายคงเหลือเพียง ๑,๓๙๒ ล้านบาท (จากความเสียหายที่เกิดขึ้น ๘,๔๕๓ ล้านบาท) ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรต่อศักยภาพการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. พบว่า การดำเนินโครงการฯ ดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อภาระหนี้ สินทรัพย์เสี่ยง และกำไรของ ธ.ก.ส. ในส่วนของภาระหนี้ กระบวนการคลังให้การค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย โดยรัฐบาลรับภาระต้นเงิน ดอกเบี้ยจากเงินกู้และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงผลการขาดทุนที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด ในส่วนของสินทรัพย์เสี่ยง เนื่องจากมีการแยก

<sup>๓๐</sup> สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ๕ แห่ง ประกอบด้วย ออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. ธสน. และ ธพว.

บัญชีและงบการเงินจากการดำเนินงานปกติของ ธ.ก.ส. ทำให้ผลการดำเนินงานโครงการฯ จะไม่ถูกนับรวมเป็นสินทรัพย์เสี่ยง (ใช้ในการคำนวณสัดส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง) และในส่วนของกำไรเบ็ดเสร็จเมื่อไม่นับรวมค่าใช้จ่ายจากโครงการพักชำระหนี้แล้วกำไรเบ็ดเสร็จจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยกำไรเบ็ดเสร็จรวมของ ธ.ก.ส. ณ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๘,๗๗๗.๐๐ ล้านบาท<sup>๓๑</sup> เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๘,๐๑๑.๐๐ ล้านบาท

ธพว. เป็นอีกสถาบันการเงินเฉพาะกิจหนึ่งที่มียอดสินเชื่อคงค้างตามโครงการ PSA ค่อนข้างสูง คิดเป็นร้อยละ ๓.๖๔ ของยอดสินเชื่อคงค้างโดยรวม และมีสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้างเท่ากับร้อยละ ๓.๕๙ ทั้งนี้ โครงการส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น อาจทำให้หลักเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อไม่เข้มงวดเท่าที่ควร และนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของ NPLs ดังเช่นโครงการ SME POWER ที่มียอดสินเชื่อคงค้างเท่ากับ ๑๔,๕๒๕ ล้านบาท และมีหนี้ NPLs คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔.๑๙ ในขณะที่มีภาระความเสียหายรอการชดเชยจากรัฐบาลทั้งสิ้น ๒,๗๒๑ ล้านบาท ในส่วนของ ธ. ออมสิน และ ธอส. พบว่า มียอดสินเชื่อคงค้างตามโครงการ PSA คิดเป็นร้อยละ ๓.๒๔ และ ๓.๐๓ ของยอดสินเชื่อคงค้างโดยรวม และมีมูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ค่อนข้างต่ำ ในส่วนของ ธ. ออมสิน พบว่า ไม่มีหนี้ NPLs เนื่องจากส่วนหนึ่งเป็นโครงการ Soft Loan ที่ปล่อยให้แก่ธนาคารพาณิชย์ และเป็นโครงการที่เพิ่งเริ่มดำเนินการอีกส่วนหนึ่ง ในขณะที่ประมาณการมูลค่าความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลของ ธ. ออมสิน และ ธอส. จำนวนทั้งสิ้น ๔,๒๖๔ และ ๓,๖๑๖ ล้านบาท

**แผนภาพที่ ๖.๑ ประมาณการภาระความเสียหายคงเหลือของรัฐบาล  
จากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA จำแนกตามสถาบันการเงินเฉพาะกิจ**



ที่มา สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

<sup>๓๑</sup> กำไรเบ็ดเสร็จรวม คือ กำไรสุทธิที่รวมผลกำไร (ขาดทุน) จากการวัดมูลค่าเงินลงทุนเมื่อขาย และกำไร (ขาดทุน) เบ็ดเสร็จอื่นสุทธิ ทั้งนี้กำไรเบ็ดเสร็จรวมเพิ่มขึ้น เป็นกรณีที่ไม่นับรวมภาระค่าใช้จ่ายสมทบเพื่อลดภาระการจ่ายเงินชดเชยของรัฐบาลโครงการพักชำระหนี้ จำนวน ๔,๕๐๐ ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs แม้ว่าจะช่วยเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนฐานราก อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ก็นำมาซึ่งภาระและความเสี่ยงทางการคลังในการชดเชยความเสียหายให้แก่ SFIs ที่ดำเนินโครงการเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐที่มีการแยกบัญชี PSA มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับสินเชื่อทั้งหมดทั้งระบบสถาบันการเงิน เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อยอดสินเชื่อคงค้าง (NPLs Ratio) ของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับการดำเนินธุรกรรมตามปกติของ SFIs โดยในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ ธพว. และ ธ.ก.ส. มีสัดส่วน NPLs ที่ร้อยละ ๒๕.๔๑ และ ๒.๕๙ ซึ่งเป็นสัดส่วน NPLs ที่เกิดจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA เพียงร้อยละ ๓.๕๙ และ ๐.๔๓ ตามลำดับ ในขณะที่ ธนาคารออมสิน และ ธสน. ไม่มี NPLs ที่เกิดจากโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของโครงการที่มีการแยกบัญชี PSA ยังไม่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินธุรกรรมตามปกติ รวมถึงสภาพคล่องโดยรวมของ SFIs

นอกจากนี้ หากพิจารณาความเสี่ยงทางการคลังของ SFIs ต่อหนี้สาธารณะ จะพบว่า สัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินต่อหนี้สาธารณะรวมยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำ โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๗.๑๓ ซึ่งถึงแม้ว่าจะเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ ๓.๕๓ แต่ยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำ เช่นเดียวกับสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินต่อ GDP ซึ่ง ณ สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๕ สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ ๓.๑๐ ซึ่งถือว่ายังคงอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับหนี้สาธารณะคงค้างรวมต่อ GDP (รายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ ๖.๖)

อย่างไรก็ตาม SFIs ควรเพิ่มความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อและมีการติดตามอย่างใกล้ชิด เพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

**ตารางที่ ๖.๖ หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) ที่เป็นหนี้สาธารณะ  
ปีงบประมาณ ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕**

ปีงบประมาณ	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕
หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (พันล้านบาท)	๑๐๒.๓๕	๒๐๘.๗๐	๑๗๗.๑๘	๑๕๖.๙๔	๓๕๒.๒๑
หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินต่อหนี้สาธารณะ (ร้อยละ)	๓.๐๐	๕.๒๒	๔.๑๙	๓.๕๓	๗.๑๓
หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินต่อ GDP (ร้อยละ)	๑.๑๓	๒.๓๑	๑.๗๕	๑.๕๐	๓.๑๖
GDP CY (พันล้านบาท)	๙,๐๘๐.๔๗	๙,๐๔๑.๕๕	๑๐,๑๐๔.๘๒	๑๐,๔๓๑.๒๘	๑๑,๑๕๗.๒๘
หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	๓,๔๐๘.๒๓	๔,๐๐๑.๙๔	๔,๒๓๐.๓๑	๔,๔๔๘.๘๐	๔,๙๓๗.๒๔
หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	๓๗.๕๓	๔๔.๒๖	๔๑.๘๖	๔๒.๖๕	๔๔.๒๕

ที่มา ๑/ ข้อมูลหนี้สาธารณะจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

๒/ ข้อมูล GDP จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## กรอบความรู้ที่ ๖ ภาระทางการคลังจากโครงการจำนำสินค้าเกษตรและประกันรายได้เกษตรกร

การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ปลูกข้าวผ่านโครงการรับจำนำข้าว นั้น นำมาซึ่งภาระทางการคลังของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการและการชดเชยความเสียหายให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจหลักที่ใช้เป็นกลไกในการดำเนินโครงการ ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนและเงินเพิ่มทุนให้แก่ ธ.ก.ส. ในแต่ละปี

ตารางที่ ๖.๗ เงินอุดหนุนและเงินเพิ่มทุนของ ธ.ก.ส. (ทุกโครงการ)

หน่วย : ล้านบาท

ปี	เงินอุดหนุน	เงินเพิ่มทุน
๒๕๕๕	๒๓,๐๗	๒,๑๕๒
๒๕๕๕	๑๐,๐๗	๑,๐๐๐
๒๕๕๕	๙,๙๒๒	๒,๐๐๐
๒๕๕๕	๕,๕๘๐	๒,๐๐๐
๒๕๕๕	๕๗,๒๗	๐
๒๕๕๕	๔๖,๓๙	๐
๒๕๕๕	๖๑,๒๒	๗๕๐

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และเอกสารงบประมาณ

ความเสียหายจากการดำเนินโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรนั้น รัฐบาลจะทำการชดเชยทั้งหมดในรูปแบบเงินอุดหนุน โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเท่ากับเงินที่ใช้ในการรับจำนำหักด้วยรายได้จากการระบายสินค้าหลุดจำนำ<sup>๑/</sup> ทั้งนี้ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รัฐบาลมีภาระความเสียหายคงเหลือที่ต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส. อันเกิดจากโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรทั้งหมด ๔๑๖,๘๒๐ ล้านบาท<sup>๒/</sup>

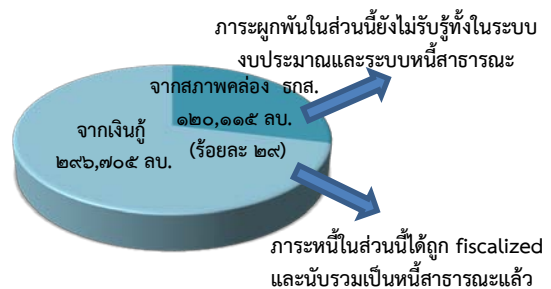
ทั้งนี้ ภาระความเสียหายคงเหลือจากโครงการจำนำสินค้าเกษตรแบ่งเป็นความเสียหายในส่วนที่ใช้สภาพคล่องของ ธ.ก.ส. จำนวน ๑๒๐,๑๑๕ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๙ ของภาระความเสียหายคงเหลือ และความเสียหายในส่วนที่เกิดจากการใช้เงินกู้อีกจำนวน ๒๙๖,๗๐๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๗๑ ของภาระความเสียหายคงเหลือ ซึ่งมูลค่าความเสียหายคงเหลือนี้เป็นภาระผูกพันงบประมาณต่อไป<sup>๓/</sup> จะเห็นว่าภาระความเสียหายคงเหลือนี้มีส่วนที่ถูกนับรวมเป็นหนี้สาธารณะและเป็นภาระงบประมาณโดยตรงแล้ว ๒๙๖,๗๐๕ ล้านบาท ในขณะที่ภาระหนี้ส่วนที่เหลืออีกประมาณ ๑๒๐,๑๑๕ ล้านบาท เป็นภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส. แต่ยังไม่รับรู้โดยระบบงบประมาณ (จากแผนภาพที่ ๖.๒ มูลค่าภาระความเสียหายคงเหลือจากโครงการจำนำสินค้าเกษตรที่รัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส.)

นอกจากนี้ เมื่อรวมความเสียหายคงเหลือจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรอีก ๓๗,๙๒๓ ล้านบาท เท่ากับภาระความเสียหายคงเหลือจากโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรที่รอการชดเชยจากรัฐบาลรวมทั้งสิ้น ๔๕๔,๗๔๓ ล้านบาท

สำหรับโครงการจำนำสินค้าเกษตรประจำปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖ มีวงเงินรับจำนำทั้งสิ้น ๔๐๕,๐๐๐ ล้านบาท เป็นวงเงินรับจำนำสำหรับข้าวนาปี ๒๔๐,๐๐๐ ล้านบาท และข้าวนาปรัง ๑๖๕,๐๐๐ ล้านบาท ในส่วนของข้าวนาปีจะเป็นการใช้วงเงินกู้จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และจากสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. อีกจำนวน ๙๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ ในส่วนสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. จะใช้เงินที่ได้จากการระบายสินค้าเกษตรมาใช้ในโครงการรับจำนำ ปี ๒๕๕๕/๕๖ ทำให้แรงกดดันต่อสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ไม่มีแนวโน้มลดลง ในขณะเดียวกันการที่รัฐบาลรับชำระหนี้เงินกู้แทน ธ.ก.ส. เพิ่มจำนวนโดยไม่มำรายได้จากการระบายข้าวมาหักลดมูลค่าหนี้ ทำให้หนี้สาธารณะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี อย่างไรก็ตามโครงการจำนำข้าวปีการผลิต ๒๕๕๕/๒๕๕๖ รัฐบาลมีแนวทางที่เน้นการเร่งระบายข้าว เพื่อนำเงินที่ได้มาใช้บริหารจัดการในโครงการจำนำ ในปีการผลิตต่อไป

สำหรับแหล่งเงินทุนสำหรับรับจำนำข้าวนาปีนั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน ทั้งนี้ หากใช้จากแหล่งเงินกู้ ก็จะทำให้หนี้สาธารณะของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีก และหากมีการใช้วงเงินจากสภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ก็จะกลายเป็นภาระผูกพันของรัฐบาลในการชดเชยความเสียหายให้แก่ ธ.ก.ส. อีกด้วย

### แผนภาพที่ ๖.๒ มูลค่าภาระความเสียหายคงเหลือจากโครงการจำนำสินค้าเกษตรที่รัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส.



หมายเหตุ <sup>๑/</sup> ยังไม่รวมค่าบริหารจัดการโครงการ ค่าบริหารสินเชื่อ และการชดเชยต้นทุนเงินในกรณีใช้เงินทุน ธ.ก.ส. ดำเนินการ ซึ่งเป็นเงินจ่ายขาดจากงบประมาณ

<sup>๒/</sup> สุทธิเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และไม่รวมการรับจำนำที่อยู่ภายใต้วงเงินรับจำนำสินค้าเกษตร ปีการผลิต ๒๕๕๕/๕๖

<sup>๓/</sup> ยังมีภาระดอกเบี้ยเงินกู้และต้นทุนเงินโครงการที่ใช้สภาพคล่องของ ธ.ก.ส. ซึ่งรัฐบาลต้องชดเชยให้แก่ ธ.ก.ส. ด้วยที่มา ธ.ก.ส. และ สบง. ณ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

### ๖.๓ การเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งได้กำหนดว่ารัฐบาลสามารถที่จะให้เงินอุดหนุนแก่ธนาคารได้เมื่อรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายหรือประสบกับการขาดทุนจากการดำเนินงาน เนื่องจาก SFIs จัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่ไม่แสวงหากำไร โดยนโยบายต่าง ๆ ถูกออกแบบมาเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีความมั่นคง รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนให้ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่ายทุก ๆ ปี

### ตารางที่ ๖.๘ จำนวนวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖

หน่วย: ล้านบาท

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๒๕๕๒*	๒๕๕๓**	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร***	๒,๐๐๐	๒,๐๐๐	-	-	๗๕๐
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	๓,๐๐	๓,๐๐๐	-	-	-
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๒,๕๐๐	๒,๕๐๐	-	๖๐๐	๕๕๕
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๕,๐๐๐	๕,๐๐๐	-	-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	๖,๐๐๐	๒,๙๑๒	-	-	๔๕๐
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	๒,๐๐๐	-	-	-
รวม	๑๕,๕๐๐	๑๗,๔๑๒	-	๖๐๐	๑,๗๕๕

หมายเหตุ \* ปี ๒๕๕๒ จัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายประจำ

\*\* ปี ๒๕๕๓ จัดสรรผ่านงบไทยเข้มแข็ง

\*\*\* เงินเพิ่มทุนรวมเงินปันผลที่กระทรวงการคลังคืนให้แก่ ธ.ก.ส. ในฐานะผู้ถือหุ้นด้วย

ที่มา สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

จากตาราง ๖.๗ พบว่า รัฐบาลมีการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจแตกต่างกันในแต่ละปี ทั้งนี้ จะมีเกณฑ์พิจารณาอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจากผลการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีการเพิ่มทุนจำนวน ๑,๗๕๕ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ที่เท่ากับ ๖๐๐ ล้านบาท

### ตารางที่ ๖.๙ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน SFIs ประจำปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๖

หน่วย: ล้านบาท

SFIs	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	๙,๙๒๒.๐	๕,๕๘๐.๐	๕,๒๗๐.๙	๔๖,๓๙๓.๒	๖๑,๒๒๑.๔	
ธนาคารส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	๘๓.๔	๓๕.๙	-	๖๒.๓	๑๓.๓	
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	๗.๗	๗.๗	๔๑.๙	๓๘.๒	๒๔๑.๙	
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	-	๕๒๕.๐	๙๕๔.๔	๔๖๐.๖	
ธนาคารออมสิน	-	-	๓๘๓.๒	๙๔๘.๗	๑,๐๓๔.๕	
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	-	-	๓๑๙.๑	-	
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	-	-	-	๑๑๕.๘	๑๐๗.๙	
รวม	๑๐,๐๑๓.๑	๕,๖๒๔.๖	๕๘,๒๒๑.๐	๕๘,๘๓๑.๖	๖๓,๐๗๙.๖	
งบประมาณประจำปี	๑,๙๕๑,๗๐๐.๐*	๑,๗๐๐,๐๐๐.๐	๒,๑๖๙,๙๖๗.๕**	๒,๓๘๐,๐๐๐.๐	๒,๔๐๐,๐๐๐.๐	
สัดส่วนต่องบประมาณประจำปี	๐.๕	๐.๓	๒.๗	๒.๐	๒.๖	

หมายเหตุ \* รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๑๑๖,๗๐๐ ล้านบาท

\*\* รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี จำนวน ๙๙,๙๖๘ ล้านบาท

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป

นอกจากนี้ ในแต่ละปีรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นประจำทุกปี เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยสัดส่วนเงินอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อวงเงินประมาณโดยรวม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๐.๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๒.๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ทั้งนี้ SFIs ที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมากที่สุดคือ ธ.ก.ส. ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน ๖๑,๒๒๑ ล้านบาท

### ตารางที่ ๖.๑๐ ภาพรวมเงินเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

รายการ ปี	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
เงินเพิ่มทุน	๑๕,๕๐๐.๐	๑๗,๔๑๒.๐	-	๖๐๐.๐	๑,๗๕๕.๐
เงินอุดหนุน	๑๐,๐๑๓.๐	๕,๖๒๔.๐	๕๘,๒๒๑.๐	๔๘,๘๓๑.๖	๖๓,๐๗๙.๖
รวม	๑๕,๕๑๓.๐	๒๓,๐๓๖.๐	๕๘,๒๒๑.๐	๔๙,๔๓๑.๖	๖๔,๘๓๔.๖

ที่มา งบประมาณโดยสังเขป และสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ ๖.๙ เมื่อพิจารณาการระดมทุนและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายของ SFIs ที่เกิดจากนโยบายรัฐ พบว่า รัฐบาลได้ทำการเพิ่มทุนและอุดหนุน SFIs อย่างต่อเนื่อง และการระดมทุนมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ รัฐบาลมีการเพิ่มทุนและอุดหนุน SFIs ๑๕,๕๑๓ ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น ๖๔,๘๓๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ตามขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของ SFIs ที่ขยายตัวมากขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงภาระทางการคลังของรัฐบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นสอดคล้องกับการเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนของ SFIs ที่เพิ่มขึ้น

### ๖.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### ตารางที่ ๖.๑๑ Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แหล่งที่มาของ ภาระทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability)	ภาระผูกพัน (Contingent Liability)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability)	- รัฐบาลอุดหนุนและเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ปี ๒๕๕๖ มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุนและอุดหนุนจำนวน ๑,๗๕๕ และ ๖๓,๐๘๐ ล้านบาท ตามลำดับ)	- ประมาณการความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากรัฐบาลจากการดำเนินโครงการ PSA จำนวน ๒๑,๑๔๕ ล้านบาท (ณ ก.ย. ๒๕๕๕)
ภาระโดยนัย (Implicit liability)	-	- การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

๑) สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรมีการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๒) มีการกำหนดการใช้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลและมาตรฐานการบัญชีให้ใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ เช่น การกำกับดูแลความเสี่ยงของเงินกองทุนตามมาตรฐาน Basel III และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๙ เป็นต้น

๓) มีแนวทางในการใช้สินทรัพย์จากการเพิ่มทุนอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการลดภาระในการเพิ่มทุนของรัฐบาลในระยะยาว

๔) แนวทางในการลดความเสี่ยงเฉพาะโครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ดังนี้

๔.๑) กำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอน

๔.๒) บริหารจัดการผลผลิตทางการเกษตรที่หลุดจำนำอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วเพื่อจำกัดความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นกับรัฐบาล

## บทที่ ๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)<sup>๓๒</sup> มีบทบาทในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลต้องจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เพื่อใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นควบคู่ไปกับการจัดทำภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ท้องถิ่นโดยรวมมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๕.๖ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คาดว่า อปท. จะมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเท่ากับร้อยละ ๒๗.๒๗<sup>๓๓</sup> โดยรายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองนั้นมีสัดส่วนที่ต่ำ สะท้อนถึงความอ่อนแอทางโครงสร้างรายได้ของอปท. ที่ต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก ด้วยความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับการที่กฎหมายได้กำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลไว้อย่างชัดเจน จึงนำมาซึ่งภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นในสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด

### ๗.๑ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายได้ของ อปท.

#### ตารางที่ ๗.๑ รายได้ของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทของรายได้	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖
<b>๑. รายได้จัดเก็บเอง</b>			
▪ จำนวน	๔๓,๗๙๔.๔๗	๔๕,๐๓๗.๐๐	๕๐,๒๘๑.๕๔
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๑๐.๒๔	๘.๙๐	๘.๗๘
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๘.๒๗	๒.๘๔	๑๑.๖๔
<b>๒. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้</b>			
▪ จำนวน	๒๑๔,๔๖๗.๙๑	๒๓๙,๖๒๓.๐๐	๒๘๕,๘๘๘.๔๖
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๕๐.๑๔	๔๗.๓๘	๔๙.๙๒
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๑๔.๘๔	๑๑.๗๓	๑๙.๓๑
<b>๓. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล</b>			
▪ จำนวน	๑๖๙,๕๑๒.๐๘	๒๒๑,๐๙๒.๐๐	๒๓๖,๕๐๐.๐๐
▪ สัดส่วนต่อรายได้รวม (%)	๓๙.๖๓	๔๓.๗๒	๔๑.๓๐
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	๙.๑๐	๓๐.๔๓	๖.๙๗
<b>รายได้รวม</b>	<b>๔๒๗,๗๗๔.๔๖</b>	<b>๕๐๕,๗๕๒.๐๐</b>	<b>๕๗๒,๖๗๐.๐๐</b>
▪ เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน (%)	<b>๑๒.๘๒</b>	<b>๑๘.๒๓</b>	<b>๑๓.๒๓</b>

หมายเหตุ ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๕ เป็นข้อมูลเบื้องต้น ข้อมูลปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นข้อมูลประมาณการที่มา สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็น ๕ รูปแบบ ตามอำนาจหน้าที่และขอบเขตพื้นที่การปกครอง โดยปัจจุบันมีจำนวน อปท. รวม ๗,๘๕๓ แห่ง ดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๐๔๐ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๗๓๕ แห่ง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

<sup>๓๓</sup> ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ คาดว่า อปท. มีรายได้รวม ๕๐๕,๗๕๒.๐๐ ล้านบาท และรายได้สุทธิของรัฐบาล ๑,๙๗๗,๔๕๑.๐๐ ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คาดว่า อปท. มีรายได้รวม ๕๗๒,๖๗๐.๐๐ ล้านบาท และรายได้สุทธิของรัฐบาล ๒,๑๐๐,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท



จากโครงสร้างรายได้ของ อปท. ในตารางที่ ๗.๑ พบว่า รายได้ของ อปท. แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ อปท. มีรายได้รวม ๕๐๕,๗๕๒ ล้านบาท คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ ๑๘.๒ โดยเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ๔๕,๐๓๗ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๘.๙ ของรายได้ทั้งหมด) ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๘ จากปีก่อน ในขณะที่รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เท่ากับ ๒๓๙,๖๒๓ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๗.๔ ของรายได้ทั้งหมด) ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑.๗ จากปีก่อน สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่ากับ ๒๒๑,๐๙๒ ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๓.๗ ของรายได้ทั้งหมด) ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๐.๔ จากปีก่อน ทั้งนี้ จะเห็นว่าทั้งรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง และการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีอัตราการขยายตัวที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้สัดส่วนต่อรายได้รวมของรายได้ทั้งสองประเภทลดลง ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากจากร้อยละ ๙.๑ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๓๐.๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ทำให้สัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๙.๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ เป็นร้อยละ ๔๓.๗ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เนื่องจากมีการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นสำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับเบี้ยยังชีพคนชรา คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ โครงการด้านการศึกษาต่าง ๆ รวมถึงโครงการช่วยเหลือฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติและสาธารณภัย<sup>๓๔</sup>

สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คาดว่า อปท. มีรายได้รวม ๕๗๒,๖๗๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ๕๐,๒๘๒ ล้านบาท ในขณะที่รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเท่ากับ ๒๘๕,๘๘๘ และ ๒๓๖,๕๐๐ ล้านบาท ตามลำดับ ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้ที่มาจากรัฐบาลก็ยังคงอยู่ที่ราวร้อยละ ๙๐ ของรายได้รวม ซึ่งความสัมพันธ์ทางการคลังภายใต้โครงสร้างรายได้ท้องถิ่นดังกล่าวนำมาซึ่งความเสี่ยงและภาระทางการคลังของรัฐบาลในระยะยาว เนื่องจากรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุน และเงินที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เพิ่มขึ้น เพื่อให้สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้ โครงสร้างรายได้ดังกล่าวยังทำให้ อปท. ขาดอิสระทางการคลัง ไม่สามารถวางแผนและบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ซึ่งท้องถิ่นต้องดำเนินกิจกรรมตามที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างรายได้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บภาษีของ อปท. เช่น การขยายฐานภาษี และการกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในระดับที่เหมาะสม เป็นต้น นอกจากนี้มาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพดังกล่าวแล้ว รัฐบาลควรมีการผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ ดังนี้

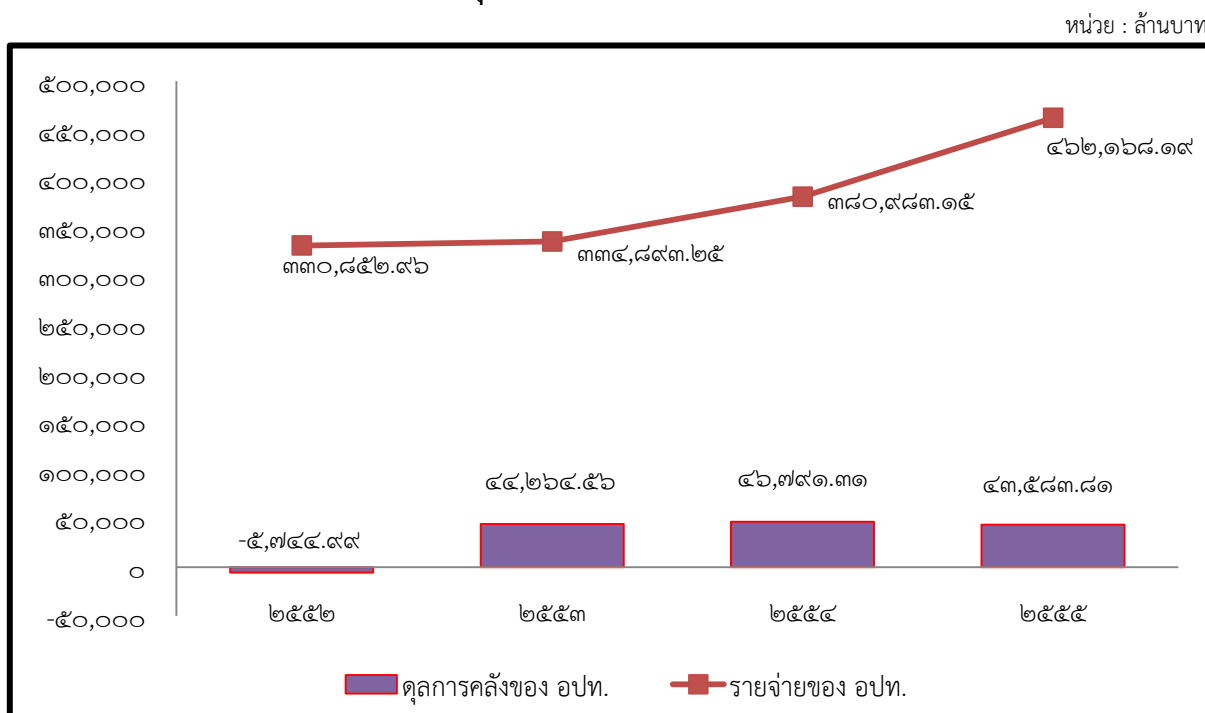
๑. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์สิน อันจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและแก้ปัญหาที่ดินรกร้าง ทั้งนี้ อปท. จะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีประเภทนี้ ซึ่งจะกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อปท. ต่อไป และจะเป็นการช่วยลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ในอนาคต

<sup>๓๔</sup> ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. สำหรับโครงการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ จำนวน ๕๐,๔๘๙ ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๐ จากปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ในขณะที่โครงการสำหรับจัดการศึกษา (เงินเดือนครู และค่าจ้างประจำ) มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จำนวน ๑๒,๔๖๐ ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑ จากปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รวมถึงโครงการช่วยเหลือฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติธรรมชาติและสาธารณภัยที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุน จำนวน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นต้น ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๒. ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นภาษีที่สร้างแรงจูงใจในการลดการก่อมลพิษและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษและผู้บริโภค โดยใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เช่น การเก็บภาษีบรรจุก๊าซและค่าธรรมเนียมจากผลิตภัณฑ์ที่จะกลายเป็นของเสียอันตรายเมื่อใช้แล้ว รวมถึงการเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ทั้งนี้ ปัจจุบันการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของ อปท. ยังมีบทบาทที่จำกัด เนื่องจากไม่มีการจัดสรรรายได้เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ดังนั้น การกำหนดให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บภาษีจะส่งผลให้ อปท. มีแหล่งรายได้และบทบาทมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

## ๗.๒ ความเสี่ยงด้านโครงสร้างรายจ่ายและดุลการคลังของ อปท.

แผนภาพที่ ๗.๑ รายจ่ายและดุลการคลังของ อปท. ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕



หมายเหตุ Net Claim แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร ซึ่งใช้เป็นตัวประมาณการดุลการคลังของ อปท. ในขณะที่ รายจ่ายของ อปท. โดยรวมจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างรายได้กับดุลการคลังท้องถิ่น ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากแผนภาพที่ ๗.๑ พบว่า อปท. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปีและมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ทั้งนี้ รายจ่ายรวมของ อปท. มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๑.๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ เทียบกับร้อยละ ๑๓.๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ซึ่งหาก อปท. ไม่มีความสามารถในการจัดการรายได้เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มขึ้น รัฐบาลอาจต้องเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ซึ่งจะกลายเป็นภาระทางการคลังและนำไปสู่การก่อหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งในการลดภาระของรัฐบาลคือ การผลักดันพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เพื่อเพิ่มอำนาจและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ทำให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ อปท. มีอิสระในการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น และลดภาระการจัดสรรเงินอุดหนุนของ รัฐบาล

ในส่วนของคุณการคลัง พบว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ อปท. ขาดดุลการคลัง ๕,๗๔๕ ล้านบาท หลังจาก นั้น อปท. มีการเกินดุลการคลังอย่างต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ทั้งนี้ คาดว่าปีงบประมาณ ๒๕๕๕ อปท. มีการเกินดุลการคลังจำนวน ๔๓,๕๘๔ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การเกินดุลการคลังของ อปท. จะเป็นผลดีต่อ เสถียรภาพและความมั่นคงของ อปท. ทว่า รายได้ส่วนใหญ่ของ อปท. มาจากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาล ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่รัฐบาลยังคงขาดดุลการคลังและก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นทุกปี หากการบริหารการคลังของ ภาครัฐโดยรวมไม่มีประสิทธิภาพ สถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในที่สุด

### ๗.๓ ความเสี่ยงด้านการก่อหนี้ของ อปท.

สำหรับแนวคิดที่จะให้ท้องถิ่นมีการก่อหนี้ เพื่อนำมาดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นไปตาม ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้กู้เงินหลาย ครั้ง โดยปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ เมืองพัทยา ว่าต้องเป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ และเป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งเป็นโครงการ ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี และยอดหนี้ที่ต้องชำระรวมต้องไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในชั้นตอนสุดท้าย อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลหนี้ ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ของ อปท. ทุกประเภทที่ชัดเจนและเป็นระบบ ดังนั้น การกู้เงินของ อปท. จึงนำมาซึ่งความเสี่ยงที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบใช้หนี้ใน กรณีที่ อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แม้ว่า พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จะห้ามมิให้ กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหนี้ของ อปท. ก็ตาม

### ตารางที่ ๗.๒ ยอดหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔

หน่วย : ล้านบาท

	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔
<b>ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท.</b>	<b>๑๔,๓๙๗</b>	<b>๒๑,๓๘๔</b>	<b>๒๘,๒๗๕</b>
เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.)	๗,๓๕๙	๘,๐๙๑	๘,๔๗๘
เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.)	๑,๒๑๗	๑,๔๙๕	๑,๕๕๓
ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ*	๕,๐๖๔	๑๐,๙๒๖	๑๗,๒๗๐
กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)	๖๑๙	๕๓๑	๕๐๗
โครงการร่วม กพม. และธนาคารออมสิน	๑๓๘	๓๔๑	๔๖๗

หมายเหตุ \* ข้อมูลยอดหนี้คงค้างเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมส่วนที่กู้เพื่อการดำเนินการของสถานธนาถนบาลด้วย ซึ่งภาระความเสี่ยงในส่วนนี้ได้ถ่ายโอนไปยังผู้ใช้บริการสถานธนาถนบาลแล้ว อย่างไรก็ตาม สัดส่วนการกู้เงินของทั้งสองประเภทยังไม่ชัดเจน เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูล

ที่มา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค รวบรวมโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๙ ก.ค. ๒๕๕๕)

จากตารางที่ ๗.๒ พบว่า ยอดคงค้างเงินกู้ยืมของ อปท. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ๑๔,๓๙๗ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็น ๒๘,๒๗๕ ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ และเมื่อพิจารณาเฉพาะหนี้กู้ยืมจาก ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า หนี้ดังกล่าวมีการขยายตัวในอัตราที่สูงมาก โดยขยายตัวถึง ร้อยละ ๑๑๕.๘ และร้อยละ ๕๘ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ ตามลำดับ ซึ่งหนี้ในส่วนนี้จะมีความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐบาลอาจต้องรับชำระหนี้แทน อปท. หรือรัฐบาลอาจต้องทำการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในกรณีที่ อปท. ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ๆ

นอกจากความเสี่ยงทางการคลังด้านรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ของ อปท. แล้ว ปัญหาความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลการคลังท้องถิ่นนับว่าเป็นสาเหตุของความเสี่ยงทางการคลังด้วย เนื่องจากการขาดข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่สมบูรณ์ ทำให้การวางแผนทางการคลังระยะปานกลางของภาครัฐโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ทั้งนี้ สาเหตุหลักเกิดจากขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล เนื่องจาก อปท. มีจำนวนมาก บางแห่งไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งข้อมูลหรือส่งข้อมูลให้ล่าช้า ปัญหาการขาดแคลนคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ใช้ในการส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล รวมถึงปัญหาเจ้าหน้าที่ของ อปท. ยังขาดความรู้ความเข้าใจหรือไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้เป็นข้อจำกัดในการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังของ อปท. รวมถึงการวางแผนทางการคลังของรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานที่มีหน้าที่หลักในการรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลด้านการคลังของ อปท. และส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้ข้อมูล อปท. ใช้ข้อมูลจากแหล่งนี้เพื่อลดภาระของ อปท. ในการให้ข้อมูลโดยตรง รวมถึงผลักดันร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. .... และระเบียบอื่น ๆ เพื่อให้ อปท. ดำเนินการจัดทำรายงานข้อมูลการคลังท้องถิ่นที่ถูกต้อง น่าเชื่อถือและสม่ำเสมอ

#### ๗.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงของ อปท. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๗.๓ Fiscal Risk Matrix ของ อปท.

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability)	- การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ คาดว่ารัฐบาลจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ จำนวน ๒๘๕,๘๘๘ ล้านบาท และเงินอุดหนุน จำนวน ๒๓๖,๕๐๐ ล้านบาท)	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)	-	- ภาระหนี้ของ อปท. ในกรณีที่ อปท. ไม่มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ รัฐบาลอาจต้องชำระหนี้แทน

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) จัดตั้งหน่วยงานกลางในการจัดเก็บข้อมูลทางการคลังของ อปท. เพื่อให้รัฐบาลทราบสถานะทางการคลังที่แท้จริงของ อปท. และสามารถวางแผนทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง โดยให้ความสำคัญกับการขยายฐานภาษีและการพิจารณาจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ๆ

๓) เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ อปท. สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน รวมถึงลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น เพื่อลดการก่อให้เกิดภาระทางการคลังของรัฐบาล

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

## บทที่ ๘ ความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

### ๘.๑ ความเสี่ยงและภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

การเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหาทางด้านเสถียรภาพในช่วงวิกฤตสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุน FIDF) นั้น นำมาซึ่งหนี้สาธารณะขนาดใหญ่และภาระทางการคลังในการชำระดอกเบี้ย โดยปัจจุบันยอดหนี้ดังกล่าวอันเกิดจากการเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินดังกล่าวเท่ากับ ๑,๑๓๓,๑๓๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๙๕ ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง (ตารางที่ ๘.๑)

ตารางที่ ๘.๑ ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตร FIDF

รายการ	วงเงินกู้ตามกฎหมาย	ดำเนินการกู้แล้ว	หน่วย : ล้านบาท	
			ชำระคืนต้นเงินกู้	ยอดหนี้คงค้าง
FIDF ๑	๕๐๐,๐๐๐	๕๐๐,๐๐๐	๓๖,๗๒๕	๔๖๓,๒๗๕
FIDF ๒	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๑๑๒,๐๐๐	๐
FIDF ๓	๗๘๐,๐๐๐	๖๙๓,๓๒๗	๒๓,๔๗๐	๖๖๙,๘๕๗
รวม	๑,๓๙๒,๐๐๐	๑,๓๐๕,๓๒๗	๑๗๒,๑๙๕	๑,๑๓๓,๑๓๒

ที่มา สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ กันยายน ๒๕๕๕

ทั้งนี้ ภาระทางการคลังโดยตรงอันเกิดจากกองทุน FIDF คือ ภาระดอกเบี้ยที่รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระเป็นประจำทุกปีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕<sup>๓๕</sup> โดยที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ทั้งสิ้น ๗๓๐,๔๗๐ ล้านบาท หรือคิดเฉลี่ยปีละ ๔๘,๖๙๘ ล้านบาท<sup>๓๖</sup> จะเห็นได้ว่าภาระที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความสามารถในการชำระคืนต้นเงินกู้พันธบัตร FIDF ทำให้ดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องรับภาระยังคงอยู่ในระดับสูงตลอดในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดของงบประมาณ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเต็มที่

<sup>๓๕</sup> พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้นำเงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเป็นรายได้แต่ละปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ รายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และดอกผลของกองทุน FIDF มาใช้ชำระคืนต้นเงินกู้ ในขณะที่ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ๑

พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ จัดตั้งบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ ในขณะที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF ๒ และ ๓

<sup>๓๖</sup> รัฐบาลรับภาระดอกเบี้ยพันธบัตร ตั้งแต่ ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ - ๒๕๕๕ แบ่งเป็น ดอกเบี้ยจากพันธบัตร FIDF ๑ และ ๒ จำนวน ๔๑๖,๗๒๓ และ ๑๓,๗๘๙ ล้านบาท ในขณะที่ดอกเบี้ยจากพันธบัตร FIDF ๓ จำนวน ๒๙๙,๙๕๘ ล้านบาท เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับภาระทั้งส่วนของต้นเงินกู้และดอกเบี้ยพันธบัตร (ตามพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕)

ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณดังกล่าว ทำให้รัฐบาลทำการออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕<sup>๓๗</sup> (พรก.ปรับปรุงหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงิน<sup>๓๘</sup> ต้องนำส่งเงินให้กับ ธปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๕๕ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชน<sup>๓๙</sup> เพื่อนำเงินดังกล่าวมาชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู<sup>๔๐</sup> แทนการจัดสรรจากงบประมาณประจำปี อันส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระในการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ทั้งนี้ภาระดอกเบี้ยที่ลดลงของรัฐบาลนี้คิดเป็นประมาณร้อยละ ๒.๓๕ ของวงเงินงบประมาณ และหากรัฐบาลจัดสรรงบประมาณส่วนที่เพิ่มมานั้นเพื่อเป็นรายจ่ายลงทุน จะทำให้มีงบประมาณรายจ่ายลงทุนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๑๐<sup>๔๑</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไม่ต้องรับภาระทางการคลังจากดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF แต่โดยนัยแล้วรัฐบาลยังคงต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีความสามารถในการจ่ายหนี้พันธบัตร FIDF

## ๘.๒ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการเข้าช่วยเหลือผู้ฝากเงินของกองทุน FIDF ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๕๐ นั้น ไม่ได้เป็นภาระที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย แต่เป็นภาระทางการคลังโดยนัยอันเกิดจากความคาดหวังของประชาชน ทั้งนี้ การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวน ทำให้ผู้ฝากเงินไม่คำนึงถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินในสถาบันการเงินที่ให้อัตราผลตอบแทนสูง ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกในตลาดเงินฝากและป้องกันไม่ให้เกิดภาระการคลังจากการเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินดังเช่นที่ผ่านมา รัฐบาลจึงทำการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อดำเนินการคุ้มครองผู้ฝากเงินแทนกองทุน FIDF โดยมีการเปลี่ยนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนมาเป็นการจำกัดวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ปัจจุบันวงเงินที่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากเท่ากับ ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี โดยวงเงินดังกล่าวจะลดลงเหลือเพียง ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙<sup>๔๒</sup>

<sup>๓๗</sup> ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และมีผลบังคับใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕

<sup>๓๘</sup> ประกอบไปด้วยธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

<sup>๓๙</sup> ประกอบไปด้วยตัวแลกเงิน ตราสารหนี้ เงินกู้ยืมของทุกสาขาและสำนักงานในประเทศไทยที่เป็นเงินบาท และเงินที่ได้รับจากการทำธุรกรรมขายหลักทรัพย์โดยมีสัญญาว่าจะซื้อคืน

<sup>๔๐</sup> ชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยของ FIDF ๑ และ FIDF ๓

<sup>๔๑</sup> งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เท่ากับ ๒,๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และภาระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เท่ากับ ๔๙,๒๖๓ ล้านบาท ในขณะที่รายจ่ายลงทุน ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เท่ากับ ๔๔๘,๙๓๙ ล้านบาท

<sup>๔๒</sup> พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

กำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป ดังนี้

ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองเท่ากับ ๕๐ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี

ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองเท่ากับ ๒๕ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี

ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป วงเงินที่ได้รับความคุ้มครองเท่ากับ ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี

## ตารางที่ ๘.๒ สถิติผู้ฝากเงิน

ขนาดเงินฝาก	จำนวนราย		จำนวนเงิน	
	ราย	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
ไม่เกิน ๑ ล้านบาท	๖๐,๗๒๙,๗๘๐	๙๘.๒๙	๑,๘๘๓,๑๙๘.๗๒	๒๑.๕๒
มากกว่า ๑ - ๕๐ ล้านบาท	๑,๐๔๑,๓๐๗	๑.๖๙	๓,๘๘๘,๐๑๔.๖๕	๔๔.๔๔
มากกว่า ๕๐ ล้านบาท	๑๔,๔๑๗	๐.๐๒	๒,๙๗๘,๖๑๓.๓๙	๓๔.๐๔
รวมเงินฝากทุกประเภท	๖๑,๗๘๕,๕๐๔	๑๐๐.๐๐	๘,๗๔๙,๘๒๖.๗๖	๑๐๐.๐๐

ที่มา สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ข้อมูล ณ มิถุนายน ๒๕๕๕

เมื่อพิจารณาสถิติผู้ฝากเงินจากตารางที่ ๘.๒ พบว่า จำนวนผู้ฝากเงินที่มีวงเงินไม่เกิน ๑ ล้านบาท มีมากถึง ร้อยละ ๙๘.๒๙ แต่มียอดเงินฝากเพียงร้อยละ ๒๑.๕๒ ของยอดเงินฝากทั้งระบบ ในขณะที่ผู้ฝากเงินที่มีวงเงินมากกว่า ๑ ล้านบาทมีเพียงร้อยละ ๑.๖๙ แต่มียอดเงินฝากถึงร้อยละ ๔๔.๔๔ ของยอดเงินฝากทั้งระบบ ทั้งนี้ เมื่อบริษัทได้รับ ความคุ้มครองลดลงเหลือ ๑ ล้านบาท ต่อ ๑ บัญชี ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๙ สามารถประมาณการจำนวนเงินฝากที่อยู่ ภายใต้การคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเท่ากับ ๒,๙๓๘,๙๒๒.๗๒ ล้านบาท<sup>๘๓</sup> อย่างไรก็ตาม แนวทางในการ แก้ปัญหาหนี้ของกองทุน FIDF ที่ให้สถาบันการเงินรับภาระโดยการนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๔๕ ของยอดเงินฝาก ถ้าวินิจฉัยที่ได้รับการคุ้มครองรวมทั้งยอดเงินอื่น ๆ ที่ได้รับจากประชาชนโดยลดอัตราเงินนำส่งให้แก่ สถาบันคุ้มครองเงินฝากลงจากร้อยละ ๐.๔ เหลือเพียงร้อยละ ๐.๐๑ ของยอดเงินฝากทั้งระบบ ซึ่งจะส่งผลให้ เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้ากว่าที่คาดการณ์ไว้เดิม ดังนั้น หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของสถาบัน การเงินจะเกิดความเสียหายที่เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจาก การคุ้มครองเงินฝาก และรัฐบาลอาจมีภาระโดยนัยในการชดเชยความเสียหายดังกล่าว ความเสี่ยงทางการคลังอัน เกิดจากการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมากขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของระบบสถาบัน การเงินในประเทศ ดังที่จะกล่าวต่อไป

### ๘.๓ ภาระและความเสี่ยงทางการคลังจากระบบสถาบันการเงิน

สถานะและความแข็งแกร่งของสถาบันการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังจาก ภาคการเงิน ทั้งนี้ ระบบสถาบันการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบัน การเงินมีเสถียรภาพและความโปร่งใส โดยมีการกำหนดเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติ ตาม เช่น เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามหลัก Basel ๓ โดยครอบคลุมการดำรงเงินกองทุนและ การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และมาตรฐานการบัญชีระหว่างประเทศ IAS ๓๒ IAS ๓๙ และ IFRS ๗ ซึ่ง มาตรฐาน IAS ๓๙ เป็นมาตรฐานการบัญชีที่กล่าวถึงการบันทึกและการวัดมูลค่าตราสารการเงินประเภทต่าง ๆ รวมทั้งตราสารอนุพันธ์ และเครื่องมือป้องกันความเสี่ยง สำหรับ IAS ๓๒ และ IFRS ๗ นั้น จะเป็นส่วนของการ แสดงรายการและเปิดเผยข้อมูลของตราสารการเงิน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูลและกลไก

<sup>๘๓</sup> ยังไม่คำนึงถึงผลกระทบของการแยกเงินฝากออกเป็นบัญชีย่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนเงินฝากที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก สูงขึ้น

<sup>๘๔</sup> ณ กันยายน ๒๕๕๕



ตลาดที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับระบบสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสถาบันการเงินไทย เป็นต้น

ตารางที่ ๘.๓ ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ปี ๒๕๕๒ - ไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	ปี ๒๕๕๒	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Gross NPLs)	๔.๘	๓.๖	๒.๗	๒.๔
สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หลังหักสำรอง (Net NPLs)	๒.๗	๑.๙	๑.๓	๑.๒
อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio)	๑๖.๑	๑๖.๒	๑๕.๑	๑๕.๙
อัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio)*	๘๕.๘	๘๘.๒	๘๙.๘	๙๑.๔
อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA)	๐.๙	๑.๑	๑.๑	N.A.
อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยรับและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM)	๒.๙	๒.๘	๒.๕	N.A.

หมายเหตุ \*ไม่รวมรายการระหว่างธนาคาร (Interbank)  
ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากตารางที่ ๘.๓ พบว่า สัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ<sup>๔๔</sup> มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วน Gross NPLs ลดลงจากร้อยละ ๔.๘ ในปี ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๒.๔ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ ในขณะที่สัดส่วน Net NPLs ลดลงจากร้อยละ ๒.๗ เป็นร้อยละ ๑.๒ ในช่วงเวลาเดียวกัน สำหรับอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง พบว่า อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบลดลงเล็กน้อยจากปี ๒๕๕๒ ที่ร้อยละ ๑๖.๑ เป็นร้อยละ ๑๕.๙ ในไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ ซึ่งยังคงสูงกว่าที่เกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ ๘.๕ สำหรับอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (L/D Ratio) ของธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดย ณ สิ้นปี ๒๕๕๒ อยู่ที่ร้อยละ ๘๕.๘ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๙๑.๔ ในไตรมาสที่ ๓ ปี ๒๕๕๕ ในส่วนของอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) ของธนาคารพาณิชย์ พบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ ๐.๙ ในปี ๒๕๕๒ เป็นร้อยละ ๑.๑ ในปี ๒๕๕๔ ในขณะที่อัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (NIM) มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ ๒.๙ ในปี ๒๕๕๒ เหลือร้อยละ ๒.๕ ในปี ๒๕๕๔

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พบว่า สถานะทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบมีความแข็งแกร่ง โดยสัดส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แสดงถึงความสามารถในการบริหารจัดการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ประกอบกับเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ดังนั้น คาดว่าธนาคารพาณิชย์จะไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพและการเพิ่มทุนในอนาคตอันใกล้ นอกจากนี้ ความสามารถในการทำกำไรของธนาคารพาณิชย์ก็เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าอัตราส่วนรายได้ดอกเบี้ยและเงินปันผลสุทธิต่อสินทรัพย์เฉลี่ยจะลดลง แต่อัตราผลตอบแทนต่อ

<sup>๔๔</sup> ประกอบไปด้วยธนาคารในประเทศ ๑๖ แห่ง และธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาธนาคารต่างประเทศ ๑๕ แห่ง

สินทรัพย์เฉลี่ย (ROA) ปรับตัวสูงขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของธนาคารพาณิชย์ในการเพิ่มรายได้ในส่วนของค่าธรรมเนียมเพื่อรองรับภาวะการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนสินเชื่อต่อเงินรับฝากที่สูงขึ้นนั้น บ่งบอกถึงสภาพคล่องของระบบสถาบันการเงินที่ตึงตัวขึ้น ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อในอนาคตต่อไป

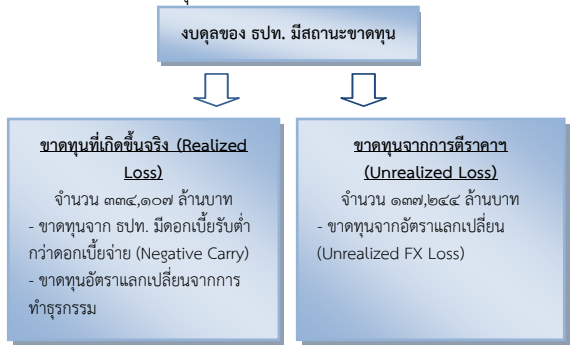
กล่าวโดยสรุป ด้วยสถานะของระบบสถาบันการเงินที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง มีความเสี่ยงค่อนข้างต่ำที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือผู้ฝากเงิน ดังนั้น คาดว่าสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะไม่เกิดปัญหาเรื่องความไม่เพียงพอของเงินกองทุนในเร็ว ๆ นี้ อย่างไรก็ตาม การลดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เพื่อนำเงินส่วนใหญ่ไปชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในทางหนึ่งจะเป็นการช่วยลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในปัจจุบัน แต่ก็ส่งผลให้เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากเติบโตช้า ซึ่งท้ายที่สุดอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังในอนาคต หากเกิดปัญหาเสถียรภาพของระบบการเงินขึ้นอีกครั้ง ในกรณีที่เงินกองทุนของสถาบันคุ้มครองเงินฝากยังไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากการคุ้มครองเงินฝาก

## กรอบความรู้ที่ ๗ ความเสี่ยงที่เกิดจากฐานะการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินโลก รวมไปถึง การผ่อนคลายนโยบายการเงินของสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่ประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เป็นจำนวนมาก นำไปสู่ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เหล่านี้ รวมถึงประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ การที่เงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการส่งออกซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ธปท. จึงต้องเข้ามาจับบทบาทแทรกแซงในตลาดเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพภายนอก กล่าวคือ ธปท. มีการซื้อเงินตราต่างประเทศเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันมิให้เงินบาทแข็งค่าเร็วเกินไป ในขณะที่เดียวกัน ธปท. ก็จำเป็นต้องทำการออกพันธบัตรเพื่อดูดซับสภาพคล่องภายในประเทศ

การเข้าแทรกแซงค่าเงินบาทของ ธปท. ทำให้มีทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูง ในสถานการณ์ที่เงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้มูลค่าสินทรัพย์ในรูปของเงินตราต่างประเทศที่ ธปท. ถือลดลงเมื่อแปลงมูลค่ากลับเป็นเงินบาท ในขณะที่เดียวกัน ธปท. ก็ต้องดำเนินนโยบายทางการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพภายในประเทศ โดยการคงอัตราดอกเบี้ยนโยบายในระดับสูงเพื่อรักษาเป้าหมายเงินเฟ้อ ทำให้ ธปท. มีต้นทุนจากการดูดซับสภาพคล่องสูง ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยรับจากการนำเงินสำรองระหว่างประเทศไปลงทุนอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้ ธปท. ประสบภาวะขาดทุนจากการเกิด Negative Carry อีกส่วนหนึ่งด้วย

ฐานะการเงินของ ธปท. เริ่มมีส่วนของทุนติดลบเล็กน้อย ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ และติดลบสูงขึ้นมากตั้งแต่ ปี ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ซึ่ง ณ สิ้นไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๕ ส่วนของทุนติดลบ สะสมถึง ๔๘๑,๓๖๕ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๕ ของสินทรัพย์ทั้งหมด ทั้งนี้ การขาดทุนจากการดำเนินงานของ ธปท. ประกอบด้วยขาดทุนที่เกิดขึ้นจริง (Realized Loss) จำนวน ๓๓๔,๑๐๗ ล้านบาท (เช่น การขาดทุนจากการที่ ธปท. มีดอกเบี้ยรับต่ำกว่าดอกเบี้ยจ่าย (Negative Carry) และการขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนจากการทำธุรกรรม) รวมถึงการขาดทุนจากการตีราคาฯ (Unrealized Loss) จำนวน ๑๓๗,๒๕๘ ล้านบาท (เช่น การขาดทุนจากการปรับอัตราแลกเปลี่ยน)



แม้ว่าฐานะการเงินของ ธปท. จะขาดทุน แต่การขาดทุนดังกล่าวเป็นผลเชิงนโยบายโดยเกิดขึ้นจากการรักษาเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากสาธารณชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่นในความอิสระและศักยภาพในการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. ผลการดำเนินงานที่ขาดทุนดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการเงินของ ธปท. ทั้งนี้ หาก ธปท. ต้องเผชิญแรงกดดันจากสาธารณชนทางด้านฐานะการเงินมากเกินควร อาจส่งผลกระทบต่อจิตใจดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของ ธปท. ในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม ธปท. มีแนวทางและมาตรการในการปรับปรุงฐานะการเงินเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนี้

๑. การทยอยเปิดเสรีบัญชีเงินทุนเคลื่อนย้าย เพื่อให้นักลงทุนสามารถลงทุนในต่างประเทศได้สะดวกขึ้น และเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน
๒. การลดขนาดการดำรงเงินสำรองระหว่างประเทศ และให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวตามกลไกตลาดมากขึ้น
๓. การบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศ โดยอาจขยายการลงทุนไปในกลุ่มสินทรัพย์ที่มีอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังสูงขึ้นกว่าขอบเขตการลงทุนในปัจจุบัน

ทั้งนี้ หากการขาดทุนของ ธปท. ทวีความรุนแรงขึ้นจนกระทั่ง ธปท. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาฐานะการเงินด้วยตนเองได้ อาจกลายเป็นภาระความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลในการเพิ่มทุนให้แก่ ธปท. ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หลายประเทศมีกลไกและแนวทางที่ระบุในกฎหมายชัดเจนถึงการรักษาทุนของธนาคารให้มีเพียงพอด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น

๑. กลไกถาวร เพื่อป้องกันหรือชะลอไม่ให้ทุนติดลบ ประกอบด้วย การเปลี่ยนเงื่อนไขการจัดสรรกำไรสุทธิเมื่อระดับทุนลดต่ำกว่าเกณฑ์ การเข้ารับภาระขาดทุนหรือเพิ่มทุนของรัฐบาล รวมถึงการที่รัฐบาลรับภาระความเสียหายจากการดูดซับสภาพคล่อง
๒. กลไกแก้ไขตามความจำเป็น ประกอบด้วย การเพิ่มทุนโดยรัฐบาล การทยอยขยายกระแสรายรับที่อยู่ในรูปสกุลเงินตราต่างประเทศที่อ่อนค่าลง เพื่อชะลอการขาดทุนจากการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ต่างประเทศ และการขยายขอบเขตการลงทุนทุนสำรองระหว่างประเทศ

ที่มา ร่างแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ธปท. จากการประชุมคณะทำงานจัดทำแผนปรับปรุงฐานะการเงินของ ปท.

## กรอบความรู้ที่ ๘ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความนิยมต่อการทำประกันภัยทรัพย์สินค่อนข้างต่ำ เห็นได้จากจำนวนเบี้ยประกันภัย (Non-life insurance) ต่อหัวประชากรของไทยเท่ากับ ๘๘ เหรียญ สรอ. เทียบกับสิงคโปร์ที่มีเบี้ยประกันภัยต่อหัวประชากรเท่ากับ ๘๑๐ เหรียญ สรอ. และในประเทศที่มีความเสี่ยงภัยต่อภัยพิบัติสูง เช่น เนเธอร์แลนด์ มีเบี้ยประกันภัยต่อหัวประชากรสูงถึง ๔,๗๗๗ เหรียญ สรอ. ในขณะที่เบี้ยประกันภัยต่อหัวโดยเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ ๒๘๓ เหรียญ สรอ.<sup>๓๖/</sup> ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในบริเวณภาคกลางซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยไม่ว่าจะเป็นครัวเรือน ผู้ประกอบการ SMEs โรงงานอุตสาหกรรมและเกษตรกรส่วนใหญ่จึงต้องรับภาระความเสียหายด้วยตนเอง โดยมีความช่วยเหลือจากรัฐในการเยียวยาความเสียหายบางส่วน ทั้งนี้ ประเมินการความเสียหายทั้งหมดอันเกิดจากอุทกภัยครั้งนี้เท่ากับ ๑๓๐,๐๐๐ ล้านบาท<sup>๓๗/</sup>

วิกฤตการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นทำให้เกิดความตื่นตัวในการทำประกันวินาศภัย ทว่า ตลาดประกันวินาศภัยในขณะนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ อัตราเบี้ยกรมธรรม์ประกันวินาศภัยปรับตัวสูงขึ้นมาก ครัวเรือนและผู้ประกอบการจึงไม่สามารถซื้อประกันวินาศภัยได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติอย่างทั่วถึง ในอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม และยังมีผลในเชิงจิตวิทยาในการคลายความตื่นตระหนกของตลาดประกันวินาศภัย เพื่อให้ตลาดกลับมาดำเนินการได้ตามปกติและเบี้ยประกันปรับตัวลดลงสู่อัตราเดิมในช่วงสภาวะปกติ

ทั้งนี้ กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติทำหน้าที่ทั้งรับประกันภัยตรงและรับประกันภัยต่อจากผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย โดยครอบคลุมถึงการประกันภัยที่อยู่อาศัย ธุรกิจ SMEs ภาคอุตสาหกรรม (ภายใต้การประกันวินาศภัย ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ) และเกษตรกรรม (ภายใต้

กรมธรรม์ประกันภัยข้าว) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ อนุมัติทุนประเดิมให้แก่กองทุนฯ ทั้งสิ้น ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้กู้ให้ ทั้งนี้ คาดว่า ณ สิ้นปี ๒๕๕๕ ทุนประกันทั้งหมดที่กองทุนฯ รับประกันและรับประกันภัยต่อในส่วนของการประกันวินาศภัยจะเท่ากับ ๕๐,๗๘๓ ล้านบาท (ไม่รวมกรมธรรม์ประกันภัยข้าว) และคาดว่าสัดส่วน Probable Maximum Loss (PML) จะสูงกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนประกัน เนื่องจากผู้ที่จะทำประกันภัยกับกองทุนฯ มีแนวโน้มเป็นผู้มีความเสี่ยงสูง ซึ่งบริษัทประกันภัยไม่สามารถขายประกันให้ได้ โดยกองทุนฯ จะมีการบริหารความเสี่ยงโดยรับความเสียหายไว้ส่วนหนึ่งและทำการประกันภัยต่อในส่วนที่เหลือ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างการรับความเสียหายของกองทุนฯ

ทั้งนี้ สามารถประมาณการภาระของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติได้ ตามตารางที่ ๘.๔ โดยมีข้อสมมติฐานว่าอัตรา PML เท่ากับร้อยละ ๖๐ และกองทุนฯ รับความเสียหายในสัดส่วนร้อยละ ๒๐ แรก และทำการประกันภัยต่ออีกร้อยละ ๘๐ ที่เหลือ โดยอัตราเบี้ยประกันภัยต่อเท่ากับร้อยละ ๑๐ ของทุนประกัน

**ตารางที่ ๘.๔ ประเมินการภาระทางการเงินของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ**

หน่วย : ล้านบาท

ทุนประกัน	๕๐,๗๘๓
PML	๓๐,๔๗๐
ความเสียหายที่กองทุน ฯ รับโดยตรง	๖,๐๙๔
รับประกันภัยต่อ	๒๔,๓๗๖
ค่าเบี้ยประกันภัยต่อ	๒,๔๓๘
ภาระการเงินของกองทุน ฯ	๘,๕๓๒

ที่มา บริษัทรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน) และคำนวณโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมายเหตุ <sup>๓๖/</sup> ข้อมูลจาก บริษัทไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)

<sup>๓๗/</sup> ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ประชาชาติธุรกิจ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๔

จะเห็นได้ว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับกองทุนฯอย่างชัดเจนคือค่าเบี้ยประกันภัยต่อและความเสียหายในส่วนร้อยละ ๒๐ แรก เท่านั้น ซึ่งเงินกองทุนของกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายเหล่านี้ไว้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะเป็นภาระทางการคลังเกินกว่าเงินกองทุนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

สำหรับการรับประกันภัยตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวจะมีโครงสร้างแตกต่างจากการประกันภัยพิบัติที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากไม่มีตลาดสำหรับการประกันรายได้เกษตรกรในประเทศไทย ดังนั้น กองทุนส่งเสริมประกันภัยพิบัติจึงต้องทำการรับประกันภัยพิบัติที่เกิดกับชาวนาโดยตรง โดยมีบริษัทที่พยายประกันภัยและบริษัทประกันภัยไทยวิวัฒน์ร่วมเป็นพันธมิตรในสัดส่วนแห่งละร้อยละ ๐.๒๕ ของทุนประกัน (โดยได้รับเบี้ยประกันในสัดส่วนเดียวกัน) ทั้งนี้วงเงินคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวเท่ากับ ๑,๑๑๑ บาทต่อไร่ สำหรับภัยธรรมชาติ และคุ้มครองเพิ่มเติม ๕๕๕ บาทต่อไร่ สำหรับภัยศัตรูพืชและโรคระบาด โดยเบี้ยประกันของกรมธรรม์ประกันภัยข้าวอยู่ที่ร้อยละ ๑๒๙.๔๗ บาท ซึ่ง

รัฐบาลให้การอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยไร่ละ ๖๙.๔๗ บาท และเก็บค่าเบี้ยประกันในส่วนที่เหลือจากผู้เอาประกัน โดยกำหนดจำนวนไร่ที่รับประกันสูงสุดไม่เกิน ๘ ล้านไร่ต่อปีการผลิต ทั้งนี้ ธ.ก.ส. สรรองจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยข้าวแทนรัฐบาลจำนวน ๖๐.๑๔ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีภาระงบประมาณสูงสุดไม่เกิน ๕๕๕.๗๖ ล้านบาทต่อปีการผลิต อย่างไรก็ตาม ภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุนเบี้ยประกันกรมธรรม์ประกันภัยข้าวเป็นภาระงบประมาณที่ต้องจ่ายอย่างต่อเนื่องทุกปี และหากกองทุนฯต้องชดเชยความเสียหายทั้งหมดให้แก่ผู้เอาประกัน กองทุนฯจะมีความเสี่ยงจากกรมธรรม์ประกันภัยข้าวถึง ๘,๘๘๘ ล้านบาท ซึ่งความเสียหายตรงส่วนนี้ไม่สามารถถ่ายโอนความเสี่ยงด้วยการประกันภัยต่อได้

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานของกองทุนฯ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังในระยะยาว หากเงินกองทุนที่ ครม. อนุมัติไม่เพียงพอต่อภาระทางการเงินที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียหายอันเกิดจากกรมธรรม์ประกันภัยข้าว ซึ่งกองทุนฯ ไม่สามารถรับประกันภัยต่อได้

๘.๔ ผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของภาคการเงินและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ตารางที่ ๘.๕ Fiscal Risk Matrix ของภาคการเงิน

แหล่งที่มาของภาระการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพัน (Contingent liabilities)
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลรับภาระดอกเบี้ยพันธบัตรในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ จำนวน ๕๙,๙๖๘ ล้านบาท</li> <li>- เงินอุดหนุนค่าเบี้ยประกันกรมธรรม์ประกันภัยข้าวปี ๒๕๕๕ จำนวน ๖๐.๑๔ ล้านบาท</li> <li>- เงินกองทุนของกองทุนประกันภัยพิบัติ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท<sup>๔๕</sup></li> </ul>	-
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากและต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน</li> </ul>

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางในการลดความเสี่ยงจากภาคการเงินโดย

๑. ธนาคารแห่งประเทศไทยควรเร่งศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบเรื่องการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่องของสถาบันการเงิน โดยกำหนดอัตราส่วนเพื่อให้ผู้กำกับดูแลใช้เป็นเครื่องมือในการวัดสภาพคล่องของสถาบันการเงิน รวมถึงการกำกับดูแลการขยายตัวของสถาบันการเงิน โดยกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนเพื่อเทียบกับปริมาณธุรกิจของสถาบันการเงิน (Leverage ratio) ตามหลักเกณฑ์ของ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) เพื่อนำมาปรับใช้กับระบบธนาคารพาณิชย์ไทยต่อไป

๒. กองทุนประกันภัยตามกรมธรรม์ประกันภัยข้าวควรมีการกระจายความเสี่ยงจากการรับประกันภัยข้าว โดยการร่วมมือกับบริษัทประกันภัยต่อต่างประเทศ ซึ่งกองทุนฯ อาจรับความเสี่ยงไว้เองส่วนหนึ่ง และอีกส่วนโอนไปยังบริษัทประกันภัยต่อต่างประเทศ รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับบริษัทประกันภัยต่อต่างประเทศ จากแผนบริหารจัดการน้ำที่ชัดเจนของรัฐบาล

<sup>๔๕</sup> ภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของกองทุน ฯ จะดำเนินการขอเบิกจ่ายจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งที่มา ของภาระ การคลัง	Quantifiable				Unquantifiable	
	ภาระงบประมาณ		ภาระผูกพัน			
	จ่ายประจำทุกปี	จ่ายเป็นงวด				
ภาระที่ ชัดเจน (Explicit liabilities)	<b>กองทุนนอกงบประมาณ</b>					
	กองทุนนอกงบประมาณ	๒๑๔,๘๔๕			ภาระหนี้ของกองทุนน้ำมัน	
	โดยกองทุนที่มีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปีจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร ได้แก่				(ณ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๕)	๑๗,๓๗๑
	- กองทุนประกันสังคม	๓๒,๑๒๐				
	- กองทุนการออม	๑๐๘,๕๐๘				
	- กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	๕๐๐				
	<b>รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน</b>					
	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	๖๗,๑๕๙	หนี้ที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี	๑๒๘,๘๗๐	รัฐค้ำประกันให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕)	๔๙๕,๔๗๘
	เงินอุดหนุนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (ปี ๒๕๕๕)	๓,๖๑๓	(ณ กันยายน ๒๕๕๕)		รัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินกู้ต่อ/ให้ยืม (ณ สิ้นเดือนกันยายน ๒๕๕๕)	๓๒,๒๖๕
	<b>สถาบันการเงินเฉพาะกิจ</b>					
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ				สถาบันการเงินเฉพาะกิจประมาณการความเสียหายคงเหลือรอการชดเชยจากการดำเนินโครงการ PSA (ณ กันยายน ๒๕๕๕)	๒๑,๑๔๕	
- เงินอุดหนุน	๖๓,๐๘๐					
- เงินเพิ่มทุน	๑,๗๕๕					
<b>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>						
อุดหนุนให้ อปท.	๒๓๖,๕๐๐	รัฐบาลจัดสรรภาษีที่จัดเก็บและแบ่งให้ อปท.	๒๘๕,๘๘๘			
<b>ภาคการเงิน</b>						
รัฐบาลรับภาระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF (ปีงบประมาณ ๒๕๕๕)	๕๙,๙๖๘	เงินกองทุนประกันภัยพิบัติ	๕๐,๐๐๐			
อุดหนุนเบี้ยประกันกรมธรรม์ประกันภัยข้าว (ปี ๒๕๕๕)	๖๐.๑๔					

สรุปผลการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งที่มาของ ภาระการคลัง	Quantifiable			Unquantifiable
	ภาระงบประมาณ		ภาระผูกพัน	
	จ่ายประจำทุกปี	จ่ายเป็นงวด		
ภาระโดยนัย (Implicit liabilities)	รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน		การฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจทั้ง ๖ แห่ง ๑๗,๐๐๕	ผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ
	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ			การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลว จนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		หนี้ค้างของ อปท. หาก อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลอาจต้องชำระหนี้แทน ๒๘,๒๗๕	
	ภาคการเงิน			หนี้ของสถาบันคุ้มครองเงินฝากและต้นทุนในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฝากเงินในส่วนที่เกินกว่าเงินกองทุน