



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
THAILAND FUTURE
FOUNDATION

โครงการ 2 ล้านล้าน กับอนาคตประเทศไทย : ความเสี่ยงต่อภาระหนี้

Background Presentation สำหรับงานสัมมนา

“โครงการ 2 ล้านล้าน กับอนาคตประเทศไทย”

24 เมษายน 2556

โดย : ดร.เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ | วรณ ประดิษฐ์ทัศนีย์ | ศิริกัญญา ตันสกุล

หนี้ท่วมแผ่นดิน

กัตืออาร์ไอเตื้อนจ่านำข้าว-คอร์รัปชัน
ทำหนี้สาธารณะสูงถึง 80% ภายใน 5 ปี
เศรษฐกิจจะขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมาย

คลังแตะเบรกหนี้รัฐบาล คุมไม่เกิน 50% ของจีดีพี

เตือนสัญญาณร้ายหนี้พุ่ง 65% “หม่อมอู่” จีรัฐเลิกประชานิยม

อ่านต่อหน้า **4**

เตือน

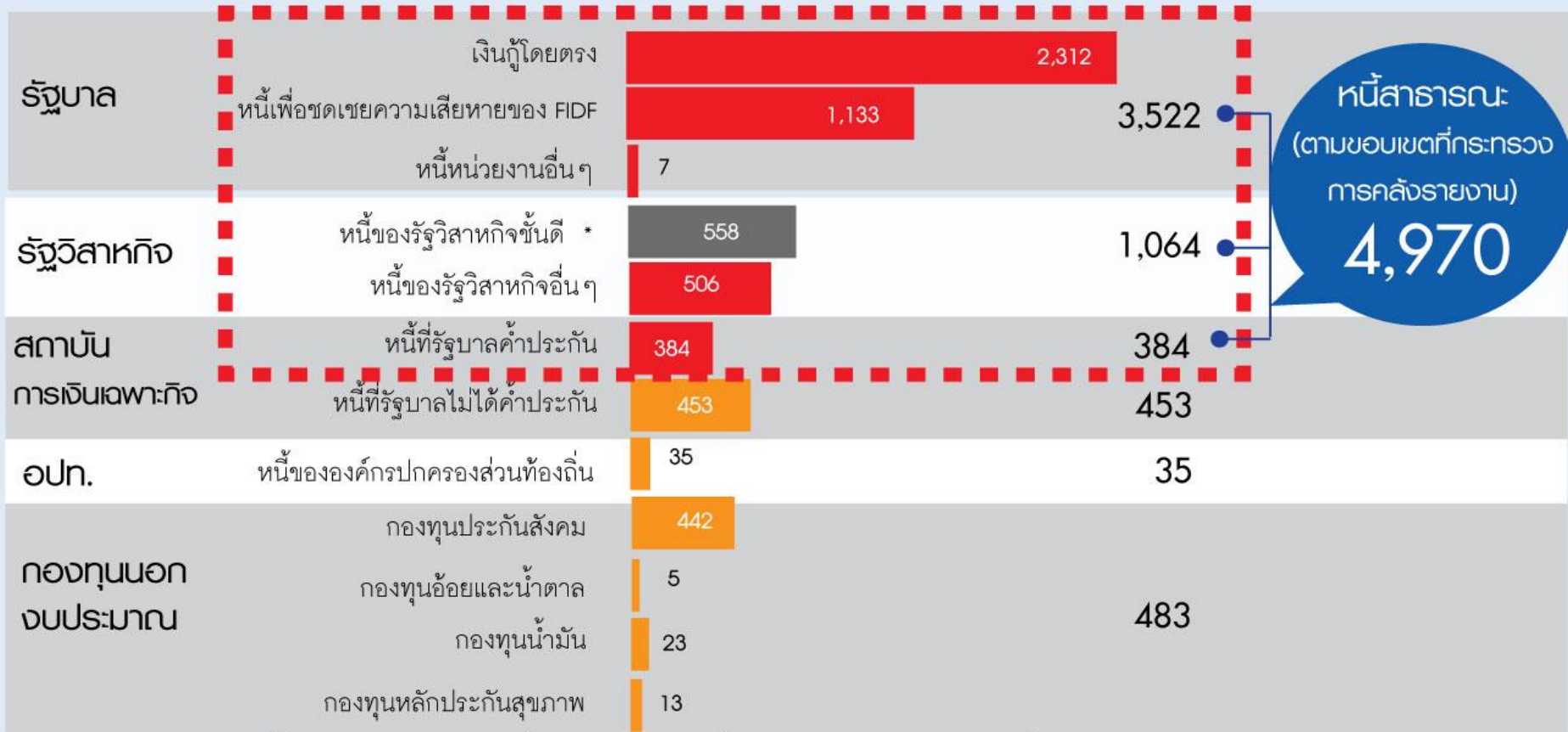
ASTVผู้จัดการรายวัน – “ม.ร.ว.ปรีดิยาธร” อดีต

นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่รัฐบาลดำเนินการซึ่งมีผลต่อหนี้สาธารณะ เช่น โครงการรถยนต์คันแรก โครงการบ้านหลังแรก จึงเห็นว่ารัฐบาลควรระงับ และหยุดดำเนินโครงการ

หนี้สาธารณะที่เห็นตามข่าวนี้มีขอบเขตตามที่กระทรวงการคลังรายงาน แต่ก็ยังไม่ได้รวมหนี้อีกหลายรายการที่อาจสร้างภาระต่องบประมาณ

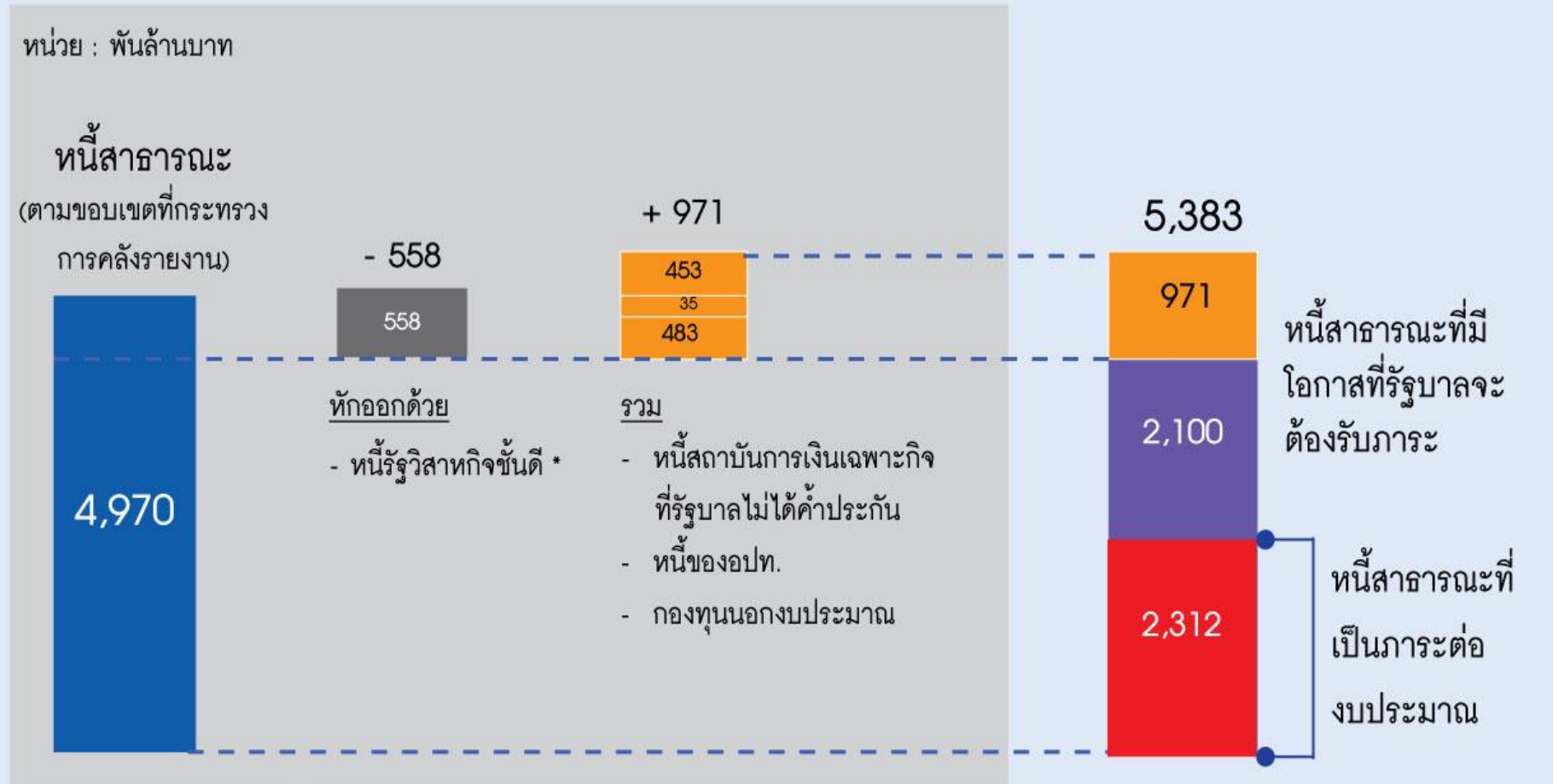
ภาพรวมหนี้สาธารณะของไทย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555

(หน่วย: พันล้านบาท)



หมายเหตุ : *รัฐวิสาหกิจชั้นดี หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิต่อเนื่องกัน 3 ปีล่าสุด และไม่มีปีใดที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล
 **แต่ทั้งนี้ไม่รวมกองทุนประกันเงินฝากที่ถึงแม้จะยังไม่มียอดหนี้ในปัจจุบัน แต่ก็มีโอกาสที่จะกลายมาเป็นภาระในอนาคต ถ้าหากเกิดวิกฤติสถาบันการเงิน ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลมีภาระต้องคุ้มครองเงินฝากมูลค่ารวม 7 ล้านล้านบาท (เฉพาะในกรณีเงินฝากเฉพาะบัญชีที่วงเงินต่ำกว่า 50 ล้านบาทตามกฎหมาย)
 ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.), TFF Analysis

หนี้สาธารณะอาจจะไม่เท่ากับหนี้ที่มีโอกาสเป็นภาระต่องบประมาณ



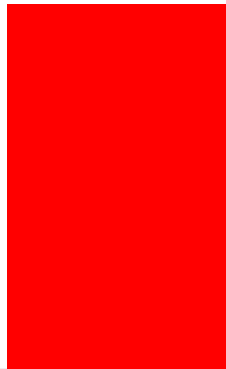
* หมายเหตุ : รัฐวิสาหกิจขั้นดี หมายถึงรัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิต่อเนื่องกัน 3 ปีล่าสุด และไม่มีปีใดที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาล

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, TFF Analysis

ถ้าไม่ดูสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP แล้วจะดูอะไร ... เราควรดูภาระหนี้ต่อรายได้สุทธิของรัฐ

สัดส่วนหนี้รัฐบาลต่อ GDP ปี 2556

224%



ญี่ปุ่น

199%



กรีซ

สัดส่วนภาระการชำระดอกเบี้ยต่อ รายได้รัฐบาล ปี 2556

11%



ญี่ปุ่น

31%



กรีซ

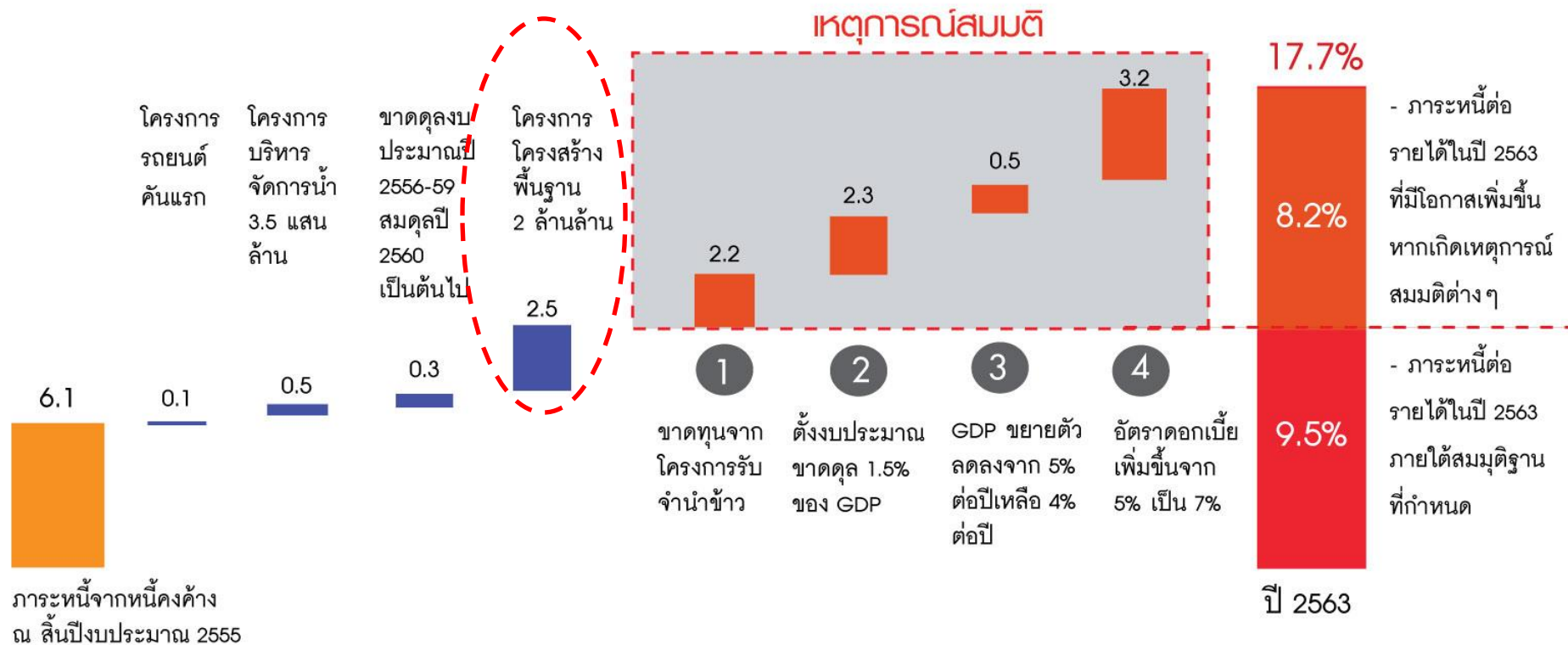
อัตราดอกเบี้ย
พันธบัตรรัฐบาล
อายุ 10 ปี
ญี่ปุ่น = 0.6%
กรีซ = 11.4%

ที่มา : OECD Economic Outlook, Ministry of Finance – Japan, Ministry of Finance – Greece, TFF Analysis

แต่หากปรับแต่งสมมติฐานให้เคราะห์ซ้ำกรรมชดเศรษฐกิจไทย
 เราก็จะอยู่ในภาวะที่เสี่ยง ภาระหนี้ในอนาคตก็จะกลับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนหน้า
 ใจหาย และหากเกิดเหตุการณ์ไม่คาดฝัน เราอาจจะไม่สามารถรับมือกับมันได้

ประมาณการภาระหนี้ต่อรายได้รัฐบาลในปี 2563

(หน่วย : % ต่อรายได้รัฐบาล)



ที่มา : สำนักงบประมาณ, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, TFF Analysis

อ่านรายละเอียดฉบับสมบูรณ์ได้จากรายงาน

“เราจะเป็นกรีซในอนาคตหรือไม่ : 7 คำถามที่ควรรู้เกี่ยวกับหนี้สาธารณะ”



สองคำถามที่ต้องตอบกับ “เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท”

1 ต้องลงทุนให้ “ถูกที่”

- ต้องลงทุนในด้านที่ประเทศต้องการ
- ต้องลงทุนในโครงการที่คุ้มค่า

2 ต้องลงทุนให้ “ถูกวิธี”

- วิเคราะห์เพื่อจัดสรรงบประมาณ
- ติดตาม
- ประเมินผล

สองคำถามที่ต้องตอบกับ “เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท”

1 ต้องลงทุนให้ “ถูกที่”

- ต้องลงทุนในด้านที่ประเทศต้องการ
- ต้องลงทุนในโครงการที่คุ้มค่า

ต้องลงทุนให้
“ถูกที่”

ต้องลงทุนในด้านที่ประเทศต้องการ: โครงสร้างพื้นฐานไทยไม่ได้แย่นัก
แต่ด้านที่ประเทศต้องการ คือ นวัตกรรมและพลังงาน

	อันดับของไทย *	งบประมาณของกระทรวง	โครงการ 2 ล้านล้านบาท
โครงสร้างพื้นฐาน	46 จาก 144 ประเทศ	96,072 ล้านบาท กระทรวงคมนาคม	2 ล้านล้านบาท
การศึกษา และ การฝึกอบรม	60 จาก 144 ประเทศ	460,075 ล้านบาท กระทรวงศึกษาธิการ	0 บาท
นวัตกรรม	84 จาก 144 ประเทศ	8,962 ล้านบาท กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	0 บาท
พลังงาน	166 จาก 198 ประเทศ	1,999 ล้านบาท กระทรวงพลังงาน	0 บาท

หมายเหตุ: * อันดับที่สูงแสดงว่าประเทศนั้นๆ มีความอ่อนแอในเรื่องนั้นๆ ยกเว้นในเรื่องพลังงานที่อันดับสูงแสดงให้เห็นว่าเป็นประเทศที่ฟุ่มเฟือยในการใช้พลังงานมากที่สุด
ที่มา: The Global Competitiveness Report, World Economic Forum (2012), EIA (2011)

ต้องลงทุนให้
“ถูกที่”

ต้องลงทุนในด้านที่ประเทศต้องการ:

ด้วยการเพิ่มนวัตกรรมและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า เช่น การสร้าง Cluster ใหม่ ๆ

ตัวอย่าง Rubber Valley in Qingdao, China

วัตถุประสงค์

- เพิ่มมูลค่าเพิ่มและนวัตกรรมให้กับผลิตภัณฑ์
- สร้างแบรนด์
- สร้างระบบ ECOSYSTEM ให้กับอุตสาหกรรมยาง

รายละเอียด โครงการ

- บริหารจัดการโดย Qingdao Rubber Valley Co., Ltd ด้วยทุนจดทะเบียน RMB 100 Million (500 ล้านบาท)
- งบลงทุนทั้งหมด RMB 10 Billion (50,000 ล้านบาท)

ผลที่ได้รับ

- Scientific research and education e.g., national lab, engineering technology center
- Pioneering incubation center
- Campus of Qingdao University of Science and Technology ซึ่งมีนักศึกษาเต็มเวลา 28,000 คน บุคลากรเต็มเวลามากกว่า 1,500 คน นักศึกษาจบด้านยางโดยเฉพาะมากกว่า 3,000 คนต่อปี

Source :Qingdao, Planning on the Construction of a Rubber Valley, Meeting Challenges through Industrial Agglomeration (2011); www.rubbervalley.com

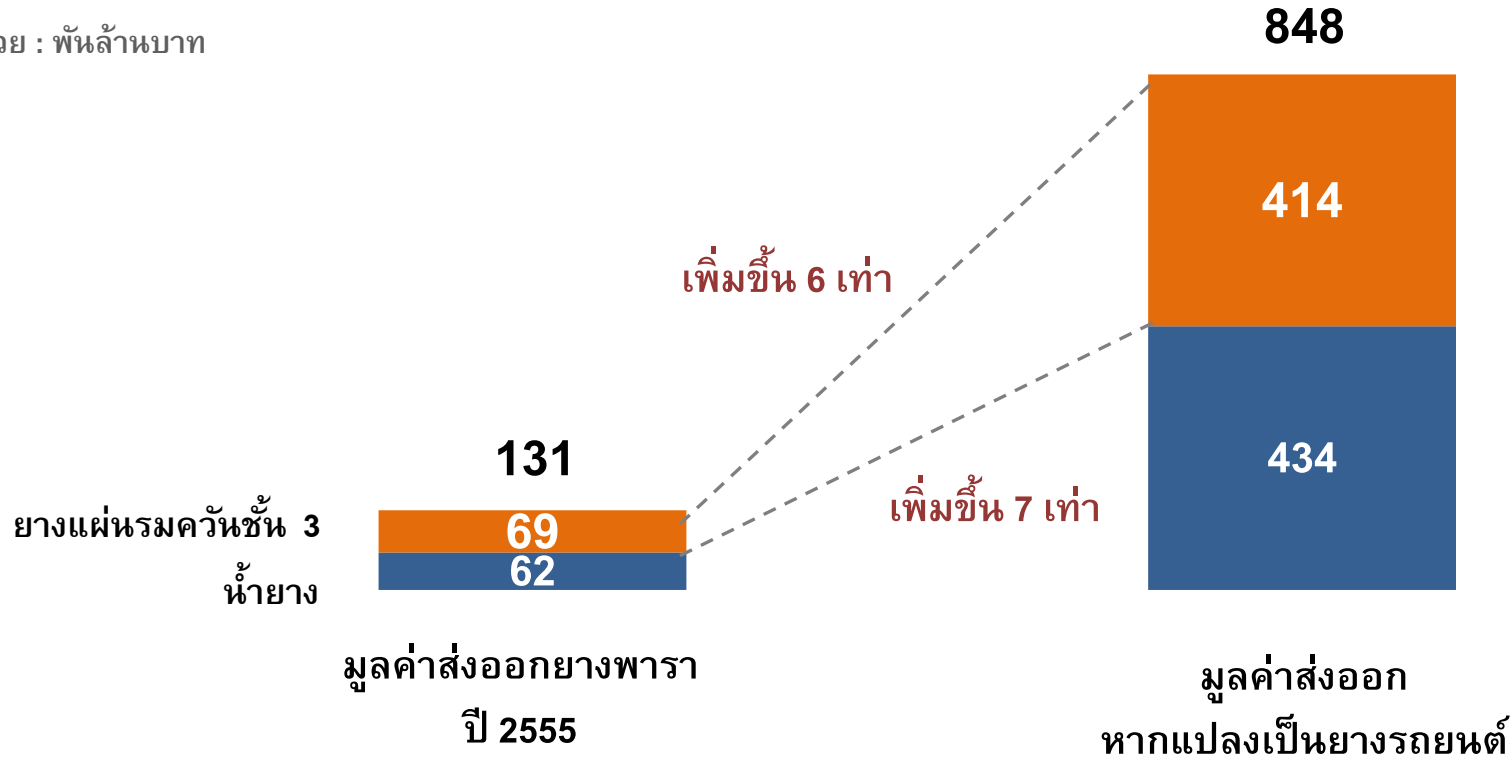
ต้องลงทุนให้
“ถูกที่”

ต้องลงทุนในด้านที่ประเทศต้องการ:

ถ้าไทยเปลี่ยนจากการส่งออกยางธรรมชาติเป็นการส่งออกยางรถกระบะ
ในปี 2555 มูลค่าการส่งออกจะเพิ่มขึ้นจาก 131,000 เป็น 848,000 ล้านบาท

เปรียบเทียบมูลค่าการส่งออกยางธรรมชาติ และยางรถกระบะตามสมมติฐาน

หน่วย : พันล้านบาท



Note : * ราคาประมูล ตลาดกลางยางพาราสงขลา ณ วันที่ 22 เมษายน 2556 (ราคาน้ำยาง 71 บาท, ยางแผ่นรมควันชั้น3 77 บาท)

** คำนวณจาก ยางธรรมชาติ 5 กิโลกรัม สามารถผลิตยางรถกระบะได้ 1 เส้น และราคายางรถกระบะที่ใช้คำนวณ 2,350 บาท ซึ่งเป็นราคายางรถกระบะที่ถูกที่สุดในหน้าเว็บไซต์ Cockpit

Source : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร; The Nation, Need to change focus from raw rubber to value added product; สถาบันวิจัยยาง กรมวิชาการเกษตร; Cockpit

ต้องลงทุนให้
“ถูกที่”

ต้องลงทุนในโครงการที่คุ้มค่า

ตัวอย่าง : โครงการรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพ-หนองคาย
มูลค่าลงทุน : 170,450 ล้านบาท



ต้องลงทุนให้
“ถูกที่”

ต้องลงทุนในโครงการที่คุ้มค่า

รถไฟความเร็วสูง
กรุงเทพ-หนองคาย

สถานีขนส่ง
กรุงเทพ สายเหนือ/
ตะวันออก-เชียงใหม่

งบประมาณ
(ล้านบาท)

170,450

1,800

ผู้โดยสาร
(คนต่อวัน)

41,000
(คาดการณ์)

91,000

รถไฟ
ความเร็วสูงมี
ต้นทุนสูงกว่า
เกือบ 100 เท่า
แต่รองรับ
ผู้ใช้บริการ
น้อยกว่า
ครึ่งหนึ่ง

หมายเหตุ : งบประมาณการงบประมาณก่อสร้างหมอซิดแห่งใหม่ที่รังสิต 1.8 พันล้านบาท

ที่มา: กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม (2555), นโยบายการพัฒนา, การทดสอบความสนใจภาคเอกชนในการลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูง., เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน., กรมการขนส่งทางบก

ผู้โดยสารรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพ-หนองคาย 41,000 คนต่อวันเป็นไปได้หรือไม่?

41,000

คนต่อวัน คือประมาณการจำนวนผู้โดยสารรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ-หนองคาย ที่วิ่งผ่าน 7 จังหวัดภาคอีสาน

49,500

คนต่อวัน คือจำนวนผู้ใช้บริการสถานีขนส่งหมอชิตที่เดินทางไป 20 จังหวัดภาคอีสาน *

4,957

คนต่อวัน คือจำนวนผู้โดยสารสูงสุดต่อวันที่โดยสารเครื่องบินไป 8 จังหวัดภาคอีสาน

41

เที่ยวต่อวัน คือจำนวนเที่ยวรถไฟความเร็วสูงที่ต้องให้บริการ (เพื่อให้ได้ผู้โดยสาร 41,000 คนต่อวันตามที่คาดการณ์ไว้)

หมายเหตุ : * คำนวณจากสัดส่วนจำนวนผู้โดยสารของบริษัทขนส่ง จำกัดต่อผู้ใช้บริการสถานีขนส่งหมอชิตทั้งหมด

ที่มา : กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม (2555), นโยบายการพัฒนา, การทดสอบความสนใจภาคเอกชนในการลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูง. www.railway.co.th

Airport Link : บทเรียนสำหรับรถไฟฟ้าความเร็วสูง

หน่วย : คนต่อวัน

จำนวนผู้โดยสารที่วาด
ฝันไว้ในปี 2555

จำนวนผู้โดยสารจริง
เฉลี่ยในปี 2555

• City Line	130,600	38,230
• Express Line	27,600	2,581
รวม	158,200	40,811

คาดการณ์
เกินจริง
10 เท่า

ที่มา : การรถไฟแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคม. 2547. งานศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน ปรับปรุง การศึกษาความเหมาะสมของโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ บริษัท. รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด

สองคำถามที่ต้องตอบกับ “เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท”

2 ต้องลงทุนให้ “ถูกวิธี”

- วิเคราะห์เพื่อจัดสรรงบประมาณ
- ติดตาม
- ประเมินผล

ต้องลงทุนให้ “ถูกวิธี”

1

วิเคราะห์
เพื่อจัดสรร

2

ติดตาม

3

ประเมินผล

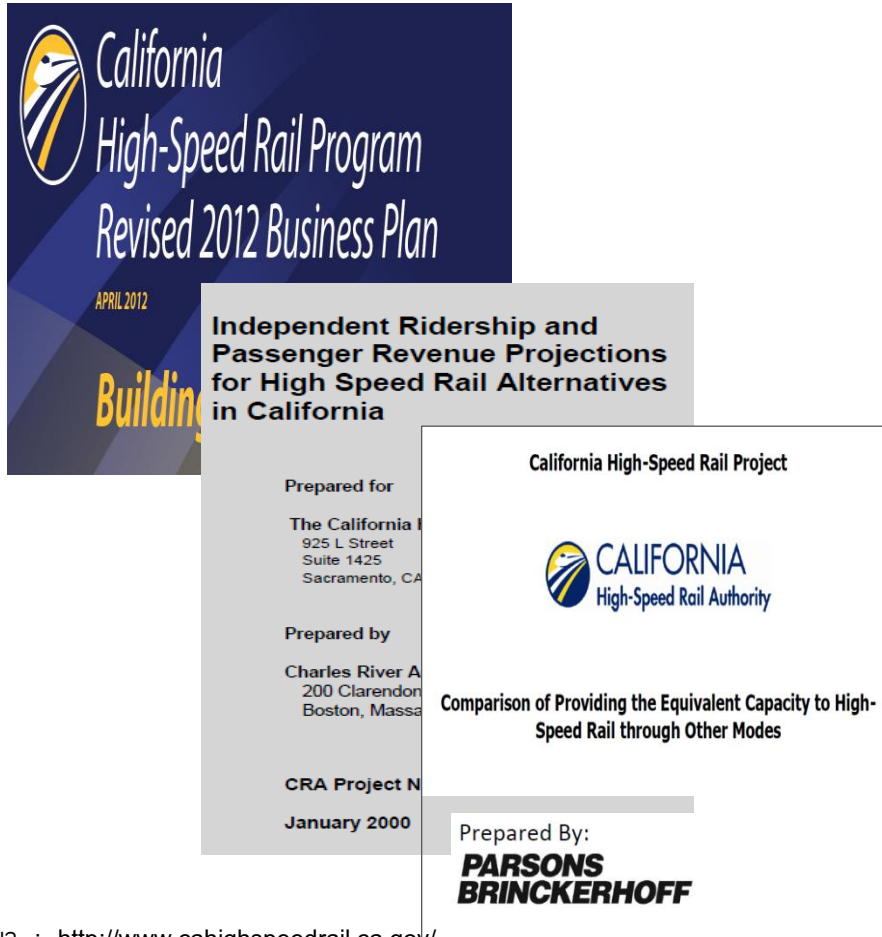


ต้องลงทุนให้
“ถูกวิธี”

ต้องวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดสรร:

ประสบการณ์จากต่างประเทศ โครงการขนาดใหญ่มีการวิเคราะห์โครงการที่ให้
รายละเอียดครบถ้วน

ตัวอย่างจาก California High Speed Rail



ที่มา : <http://www.cahighspeedrail.ca.gov/>

- มีการศึกษาประสบการณ์ในอดีต
- มีการวิเคราะห์ทางเลือก (Alternatives)
- มีการทำ Sensitivity Analysis
- มีการทำ Risk Analysis
- มีการวางแผน Operations และการบริหารจัดการ

ต้องลงทุนให้
“ถูกวิธี”

ต้องวิเคราะห์โครงการเพื่อจัดสรร:

แต่สำหรับโครงการขนาดใหญ่ในไทย แทบไม่มีรายละเอียดเปิดเผยต่อสาธารณะ



เอกสารประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

รายละเอียดโครงการภายใต้แผนงาน
ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

โครงการรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพ-หนองคาย : **2** หน้า

กระทรวงการคลัง



โครงการรถไฟความเร็วสูง 4 สาย : **16** หน้า

การทดสอบความสนใจภาคเอกชนในการลงทุน
โครงการรถไฟความเร็วสูง

ที่มา : สมุดปกขาว : รายละเอียดโครงการภายใต้แผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ กระทรวงการคลัง

ความก้าวหน้างานโยธา โครงการรถไฟฟ้า
ในความรับผิดชอบของ รฟม. ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2556

โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ

	แผนงาน	ผลการดำเนินงาน	+เร็วกว่า/ -ล่าช้ากว่าแผน
สัญญาที่ 1	71.55%	67.46%	-4.09%
สัญญาที่ 2	72.32%	62.07%	-10.25%
สัญญาที่ 3	47.21%	32.88%	-14.33%
สัญญาที่ 6	23.79%	18.89%	-4.90%
ภาพรวม	63.96%	56.11%	-7.85%

- ขาดรายชื่อผู้รับผิดชอบโครงการชัดเจน
- ขาดสาเหตุของความล่าช้า
- ขาดการทบทวนต้นทุนของโครงการว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ รวมทั้งสาเหตุ
- ขาดกระบวนการติดตามตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก

ที่มา : รายงานความก้าวหน้างานโยธา โครงการรถไฟฟ้า โดย รฟม.

ต้องลงทุนให้
“ถูกวิธี”

ต้องมีการประเมินผล:

กลไกการประเมินโครงการหลังจากโครงการเสร็จสิ้น ยังไม่มีเจ้าภาพ

สตง.

ตรวจสอบในทางบัญชี และขั้นตอน

ปปช.

ตรวจสอบคอร์รัปชัน

ใคร?

ประเมินความคุ้มค่าโครงการ

ควรมีหน่วยงาน
อย่าง
Government
Accountability
Office ของ
อเมริกา*



AMTRAK MANAGEMENT

Systemic Problems Require Actions to Improve Efficiency, Effectiveness, and Accountability

* Government Accountability Office (GAO) เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (Audit) ประเมิน (Evaluate) และสอบสวน (Investigate) การใช้งบประมาณของรัฐบาลให้กับสภาองเกรส ของสหรัฐอเมริกา ในปี 2553 ผลงานการตรวจสอบของ GAO ทำ ทำให้รัฐบาลกลางประหยัดไปได้กว่า 1 ล้านล้านบาท

5 ข้อที่รัฐควรทำเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลัง

1. **รัฐบาลควรเลือกนโยบายประชานิยมในแบบที่ไม่จำกัดวงเงินงบประมาณ**
2. **ควรบริหารจัดการเงินลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่อย่างมีประสิทธิภาพ** โดยรัฐควรจะลดขนาดการกู้ยืมลง (Phasing) และชำระเงินต้นให้มากขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงในการชำระหนี้ และทำให้รัฐต้องจัดลำดับความสำคัญว่าโครงการไหนสมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นลำดับต้น ๆ
3. **ควรมีการบริหารจัดการที่ชัดเจน** เริ่มตั้งแต่ว่าใครเป็นผู้ลงทุน รัฐหรือเอกชน หรือเป็นการร่วมทุน โดยหน่วยงานใดจะทำหน้าที่บริหาร และมีวิธีการบริหารอย่างไร
4. **โครงการภาครัฐต่าง ๆ ที่มีการลงทุนขนาดใหญ่ ต้องมีระบบตรวจสอบและประเมินผล** โดยวางระบบพร้อม ๆ กับการออกแบบโครงการ มีการจัดเก็บข้อมูล และมีผู้ประเมินจากภายนอก
5. **ต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ชัดเจน** จะต้องมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการนำผู้ที่เกี่ยวข้องมาลงโทษ เมื่อเกิดความเสียหายไม่ว่าจะจากเจตนาทุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
**THAILAND FUTURE
FOUNDATION**

ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารฉบับนี้ได้จากเว็บไซต์
www.thailandfuturefoundation.org