



*The Parliamentary Budget Office*

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 13/2560

**การะทางการคลัง  
จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย**



## คำนำ

รายงานการวิเคราะห์ภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนข้อมูลสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละสมัยได้รับทราบภาระที่เกิดขึ้นและเป็นข้อมูลในการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้า โดยได้นำเสนอผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยรวม วิเคราะห์ประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ เช่น อัตราส่วนทางการเงิน การเบิกจ่ายงบประมาณ การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานระหว่างสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย รวมถึงได้วิเคราะห์ความเสี่ยงโดยรอบด้านของรัฐวิสาหกิจไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงขนาดของภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนประเมินผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาลจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย

ในการนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ตามหลักวิชาการด้วยความเป็นกลางจากข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ค้นพบเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพิจารณาอนุมัติจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจและแนวทางเพิ่มศักยภาพรัฐวิสาหกิจไทยให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินทรัพย์ของรัฐ ตลอดจนสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาวให้กับประเทศ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา คณะทำงานด้านวิชาการ ทีมบริหารทั่วไป และคุณฤทัยชนก เมืองรัตน์ ที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการจัดทำรายงานฯ ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ผู้ศึกษามุ่งหวังว่ารายงานการวิเคราะห์เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณางบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและประชาชนที่สนใจโดยทั่วไป

ศิริขวัญ วิเชียรเพลิส

ธันวาคม 2560



## บทสรุปผู้บริหาร

ภาพรวมผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทยปี 2559 มีกำลังคนรวมทั้งสิ้น 305,650 คน สินทรัพย์ 14,497,039 ล้านบาท หนี้สิน 11,670,532 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 80.50 ของสินทรัพย์รัฐวิสาหกิจ ทั้งระบบ มีมูลค่าหลักทรัพย์ทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ฯ จำนวน 23 แห่ง มูลค่าทางบัญชี 827,913.77 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 70.10 ของมูลค่าหลักทรัพย์ของรัฐที่กระทรวงการคลังถือครองหุ้น ทั้งหมด ผลประกอบการมีกำไรสุทธิ 297,177 ล้านบาท และเงินรายได้นำส่งรัฐ 112,190 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 4.69 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ จำนวน 2,394,641 ล้านบาท

ผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในระดับ 3.56 คะแนน (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) อัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์เท่ากับร้อยละ 2.05 โดยรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีสัดส่วน Debt to Equity Ratio อยู่ที่ 1.96 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดให้ไม่เกิน 1.50 เท่า สะท้อนถึงฐานะการเงินที่มีความเสี่ยงจากการมีภาระหนี้สินสูงจากภาระที่ต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจ่าย โดยเป็นผลมาจากการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและโครงการขนาดใหญ่

ประสิทธิภาพด้านการเบิกจ่ายในช่วงปี 2556-2559 อยู่ระหว่างร้อยละ 72-81 สาเหตุสำคัญเกิดจาก ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจรับงาน และการทบทวนเกี่ยวกับ ร่างขอบเขตงาน (TOR) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลที่มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการลงทุน โดยแนวโน้มการลงทุนในระยะ 5 ปีข้างหน้า (2560-2564) คาดว่ารัฐวิสาหกิจจะมีการลงทุนโดยเฉลี่ยประมาณ ปีละ 708,915.20 ล้านบาท ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต้องใช้จ่ายเงินเพื่อลงทุนเพิ่มขึ้น โดยในเบื้องต้นรัฐวิสาหกิจสามารถ จัดหาเงินสดที่มีเพื่อใช้ในการลงทุน (Retained Income : RI) เฉลี่ยปีละ 236,418 ล้านบาท ซึ่งเพียงพอกับการเบิกจ่ายงบลงทุนที่เบิกจ่ายได้ประมาณร้อยละ 77.19 ของแผนงบลงทุนทั้งปี ดังนั้น เพื่อลดภาระการกู้เงิน รัฐวิสาหกิจอาจจำเป็นต้องมีแผนการลงทุนสำรอง เพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายนอก และด้านนโยบาย

เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ภาพรวมอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่มีประเด็นที่ต้องเฝ้าระวัง คือ หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้อาจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่รวมเท่ากับร้อยละ 5.90 สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 2.99 และความสามารถในการทำกำไรจากสินทรัพย์ยังอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 1.20 โดยมีเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เท่ากับร้อยละ 12.80 สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ 8.5 ซึ่งเป็นระดับที่มั่นคงและเพียงพอต่อการดำเนินงาน

ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจ ปี 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,589,511.91 ล้านบาท ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ขณะที่ภาระผูกพัน ช้อนเร้นที่ไม่อาจละเลยได้ และรัฐบาลต้องมีการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด คือ การดำเนินนโยบายกึ่ง การคลังผ่าน SFIs จำนวน 941,367 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีมูลค่าความเสียหายจากข้อพิพาททางกฎหมาย ของรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังไม่สามารถประเมินมูลค่าได้ชัดเจน รัฐบาลจำเป็นต้อง ประเมินมูลค่าความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าว เพื่อเตรียมการรองรับล่วงหน้า รวมถึงโครงการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐวิสาหกิจและเอกชนในกิจการของรัฐด้วย



ผลกระทบต้องประมาณของรัฐบาล โดยรวมรัฐวิสาหกิจยังไม่ได้สร้างภาระทางการคลังมากนัก หากแต่เงินนำส่งรัฐมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเงินลงทุนและเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่จ่ายไป โดยรัฐวิสาหกิจรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล โดยเฉลี่ยปีละ 25,144 ล้านบาท สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบต้องประมาณของรัฐบาลในระดับสูง จากผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมต่อเนื่องอยู่ในสาขาขนส่งและรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจที่เข้าข่ายต้องเร่งฟื้นฟูกิจการเนื่องจากก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินและส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดในแผนฟื้นฟูกิจการได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มีดังนี้

1. ควรเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดและเร่งแก้ไขข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพการเบิกจ่าย รวมถึงควรคำนึงถึงความสามารถในการเบิกจ่ายงบประมาณในอดีต โครงการที่พร้อมดำเนินการ และประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่รัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจควรลดการกักเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพันต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เข้าข่ายต้องฟื้นฟูกิจการ หากยังไม่สามารถกักหนี้ผูกพันหรือดำเนินการตามแผนฟื้นฟูได้ชัดเจนให้ยกเลิกและนำเงินส่งคืนคลัง

2. ควรเร่งรัดการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ซึ่งเข้าข่ายต้องแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ได้แก่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย โดยรัฐวิสาหกิจควรหลีกเลี่ยงการกู้เงินเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเพื่อลดภาระหนี้สะสมในระยะยาว

3. รัฐบาลควรเร่งรัดและวางแผนการจ่ายเงินชดเชยให้กับรัฐวิสาหกิจให้ครบเต็มจำนวนสำหรับภาระทางการคลังคงเหลือจากดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ซึ่งเงินดังกล่าวยังไม่ได้รับการชดเชยจากรัฐบาล

4. การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะแทนรัฐบาลเมื่อสิ้นสุดการให้บริการสาธารณะในแต่ละปีงบประมาณ ควรเร่งจัดส่งรายงานผลการให้บริการสาธารณะต่อรัฐบาล เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงิน PSO ได้ทันตามกำหนดการชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะ และปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กร ตลอดจนยกระดับคุณภาพการให้บริการเพื่อให้ผ่านการประเมินตัวชี้วัดในบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะทุกตัวชี้วัด

5. ควรเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจในโครงการต่าง ๆ เปิดเผยให้ภาคประชาสังคมได้รับทราบต้นทุนและภาระการคลังทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐบาล โดยมีการวิเคราะห์ต้นทุน/ผลประโยชน์ของโครงการทั้งก่อนและหลังดำเนินโครงการ รวมถึงควรกำหนดกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบสภาพคล่องการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ



6. ควรกำหนดแนวทางการบริหารต้นทุนและลดความเสี่ยงให้มีความชัดเจน โดยรัฐวิสาหกิจที่เข้าข่ายต้องฟื้นฟูกิจการควรแบ่งแยกวิธีการแก้ปัญหาสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทหรือแต่ละกิจการ รวมถึงบริหารกระแสเงินสดจากสินทรัพย์และหนี้สินให้สอดคล้องกันทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากต่างประเทศที่ชำระเป็นสกุลเงินต่างประเทศควรเร่งปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นอันดับแรก รวมถึงการทำให้ประกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนให้ครอบคลุมธุรกิจที่ดำเนินงานโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง

7. ทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของการคงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ (บริษัทลูก) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ

8. ควรพิจารณาหาแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจโดยการกระจายความเสี่ยงแทนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อไม่ให้กระทบสัดส่วนหนี้สาธารณะของประเทศ

9. รัฐควรสนับสนุนให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและปรับโครงสร้างตลาดให้มีการแข่งขันมากขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมและลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนในกิจการเชิงพาณิชย์

กล่าวโดยสรุป ภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นมีทั้งสร้างภาระผูกพันรัฐบาลที่เห็นได้โดยชัดแจ้งและซ่อนเร้น ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ขณะที่เงินอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนเกินกว่าครึ่งของเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจทั้งหมดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งโดยรวมยังไม่ได้สร้างภาระทางการคลังแต่เงินกำไรที่นำส่งรัฐมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเงินลงทุนและเงินอุดหนุน ดังนั้น รัฐบาลควรมีการประเมินผลดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมเดียวกันอย่างต่อเนื่องว่ามีอัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์และผลตอบแทนจากการลงทุนแตกต่างกันเพียงใด เนื่องจากหากรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลให้มีเงินนำส่งรัฐลดลงและในระยะยาวจะกลายเป็นภาระต่องบประมาณได้ โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดแรงขับเคลื่อนหรือแรงกดดันด้านการแข่งขัน ที่ทำให้องค์กรมีความจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการบริการเพื่อความอยู่รอดขององค์กร และนั่นหมายถึงต้นทุนที่แพงขึ้นของรัฐวิสาหกิจในการประกอบการและส่งผลต่อเนื่องไปถึงผู้บริโภคที่ต้องจ่ายค่าบริการในราคาที่ไม่คุ้มค่า ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ จากผลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของแต่ละประเทศของสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) ปี 2017-2018 ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันของโลก (Global Competitiveness Index: GCI) ของประเทศไทยเป็นอันดับที่ 32 จาก 137 ประเทศ ดังนั้น ท่ามกลางยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมฉับพลัน (Disruptive Change) จากนวัตกรรมดิจิทัลและเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้าแบบก้าวกระโดด ประเทศไทยจำเป็นต้องยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้วยการเพิ่มผลิตภาพการผลิต โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของรัฐวิสาหกิจเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินทรัพย์ของรัฐ บนพื้นฐานการปรับปรุงองค์กรจากแนวความคิดเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น รวมทั้งการปรับตัวให้ทันสภาวะการเปลี่ยนแปลงของโลกด้วยการแข่งขันอย่างจริงจัง เพื่อให้สอดคล้องกับวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลก

## สารบัญ

	หน้า
<b>คำนำ</b>	I
<b>บทสรุปผู้บริหาร</b>	II
<b>สารบัญ</b>	V
<b>บทนำ</b>	1
<b>ส่วนที่ 1</b> ประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย	2
<b>ส่วนที่ 2</b> ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นและแนวโน้มในอนาคต	8
<b>ส่วนที่ 3</b> การประเมินผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาล	17
<b>ส่วนที่ 4</b> ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	20
<b>บรรณานุกรม</b>	23
<b>ตาราง</b>	
1. แสดงภาพรวมฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย ปีงบประมาณ 2556-2559	3
2. แสดงมูลค่าทางบัญชีของหลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจไทย ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2559	3
3. แสดงการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) และธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) ปี 2556-2559	7
4. ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) ของรัฐวิสาหกิจไทย	8
5. แสดงเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2556-2559	9
6. แสดงกรอบเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO)	10
7. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ด้านการเดินทาง	11
8. ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล ณ วันที่ 30 กันยายน 2559	12
9. แสดงหนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559	13
10. หนี้รัฐบาลที่รัฐวิสาหกิจกู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559	14
11. จำนวนและสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ณ เดือนธันวาคม 2559	15
12. แสดงขนาดของภาระทางการคลังของรัฐบาล ที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจ ณ เดือน ธันวาคม 2559	17
<b>แผนภาพ</b>	
1. แสดงการเปรียบเทียบผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร/ขาดทุนสูงสุด 10 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2559	4
2. แสดงการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจสูงสุด 10 อันดับแรก ปี 2559	5
3. แสดงผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลคะแนนต่ำสุด 10 อันดับ ประจำปีบัญชี 2559	6
4. แสดงผลของเงินรับ-จ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2559	17

## ภาวะทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย<sup>1</sup>

### บทนำ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 รัฐบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลนอกจากการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐแล้ว รัฐบาลยังมีการดำเนินกิจการในการหารายได้ โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ<sup>2</sup> เพื่อสนับสนุนให้คนไทยมีบทบาททางเศรษฐกิจและสงวนอาชีพให้คนไทยเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐวิสาหกิจจึงเริ่มมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ทั้งในแง่ของการหารายได้และการดำเนินธุรกิจแทนรัฐบาลในกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจหรือเป็นบริการรากฐานในเวลาที่สังคมต้องการเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะกิจการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญและระบบสาธารณสุขที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนแต่ไม่ได้รับความสนใจจากเอกชน เนื่องจากขาดเงินทุนและความเชี่ยวชาญในการดำเนินการหรือเอกชนเห็นว่าไม่คุ้มค่าและเสี่ยงต่อการขาดทุน

จากบทบาทที่สำคัญหลายด้านของรัฐวิสาหกิจไทยดังกล่าวข้างต้น ล้วนส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนคนไทยก็ดี ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมก็ดี รวมถึงการให้บริการสาธารณะด้วยการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในยามที่เศรษฐกิจประเทศชะลอตัวอีกทางหนึ่งด้วย แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจล้วนส่งผลกระทบต่อประเทศในวงกว้าง ทั้งนี้ จากการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแทนรัฐบาลทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะในรูปของเงินงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ค้ำประกันเงินกู้และสนับสนุนเงินทุนให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อเพื่อนำไปลงทุนเพิ่มเติมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หลายสมัยที่ผ่านมา รูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจองค์รวมยังขาดความชัดเจน ทั้งบทบาทการกำกับดูแล บทบาทความเป็นเจ้าของ และบทบาทการเป็นผู้ให้บริการสินค้าสาธารณะ (สภาพัฒน์ฯ, 2558, น.5) กล่าวคือ ไม่มีการแยกการดำเนินงานระหว่างการเป็นเจ้าของกับการควบคุมการบริหารกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมดูแลทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีกฎระเบียบและข้อบังคับให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติแตกต่างกัน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ด้วยเหตุผลหลักที่สำคัญคือ รัฐวิสาหกิจต้องตอบสนองหลายวัตถุประสงค์ ทั้งดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายของหน่วยงานที่กำกับควบคุมดูแลด้วย อีกทั้งโดยสภาพกิจการของรัฐวิสาหกิจบางแห่งอยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่แข่งขันสูงแต่ขั้นตอนที่กำหนดในกฎระเบียบทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชน จำกัด เป็นต้น

<sup>1</sup> ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในรายงานวิเคราะห์นี้เป็นความเห็นของผู้ศึกษาเท่านั้น

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติวิธีราชการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ให้ความหมาย “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารจัดการที่ไม่เป็นระบบ และขาดความเป็นเอกภาพ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศ เป็นสาเหตุให้ประสิทธิภาพสินทรัพย์ขององค์กรไม่ได้ถูกดึงออกมาใช้ อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางแห่งขาดทุนสะสม อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสร้างภาระต่องบประมาณแผ่นดินและอาจส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังในระยะยาวได้ รายงานนี้ จึงได้นำข้อมูลรัฐวิสาหกิจไทยมานำเสนอให้กับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยวิเคราะห์ภาพรวมการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ และความเสี่ยงที่คาดว่าจะ อาจส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังของรัฐบาล แบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย
- ส่วนที่ 2 ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นและแนวโน้มในอนาคต
- ส่วนที่ 3 การประเมินผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาล
- ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### ส่วนที่ 1 ประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง มีจำนวนทั้งสิ้น 55 แห่ง ภายใต้สังกัด 16 กระทรวง (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ปี 2559) แบ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกลุ่มไม่ใช่สถาบันการเงิน 8 สาขา 45 แห่ง และรัฐวิสาหกิจกลุ่มสถาบันการเงิน 10 แห่ง

ภาพรวมผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจปี 2559 มีกำลังคน (รวมพนักงานและลูกจ้าง) รวมทั้งสิ้น 305,650 คน มีสินทรัพย์รวม 14,497,039 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน 8,062,722 ล้านบาท หนี้สินรวม 11,670,532 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 80.50 ของสินทรัพย์รวม รัฐวิสาหกิจทั้งระบบ (ตารางที่ 1) โดยมีมูลค่าหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ จำนวน 23 แห่ง มูลค่าทางบัญชี 827,913.77 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 70.10 ของมูลค่าหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจทั้งระบบ<sup>3</sup> แบ่งเป็น รัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ 6 แห่ง มูลค่าทางบัญชี 537,102.59 ล้านบาท และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ 17 แห่ง มูลค่าทางบัญชี 290,811.18 ล้านบาท โดยมูลค่าตลาดของขนาดหุ้นรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ทั้ง 6 แห่ง จำนวน 2,320,044.85 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.39 ของมูลค่าตลาดรวม (มูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดรวม ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2559 เท่ากับ 15,079,272.11 ล้านบาท) รายละเอียดตามตารางที่ 2

<sup>3</sup> จำนวนและมูลค่าหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือครองหุ้นทั้งหมด 110 บริษัท หมายถึง หลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือครองหุ้นที่เป็น รัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ และหน่วยลงทุนในกองทุนรวมวายุภักษ์หนึ่ง โดยมีมูลค่าตามราคาบัญชี ณ ธันวาคม 2559 รวม 1,181,033.30 ล้านบาท

ตารางที่ 1 แสดงภาพรวมฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย ปีงบประมาณ 2556-2559

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2556	2557	2558	2559
สินทรัพย์	11,818,606	13,088,216	14,183,269	14,497,039
หนี้สิน	9,280,242	10,803,083	11,442,072	11,670,532
ส่วนกองทุน	2,538,364	2,285,133	2,741,197	2,826,507
รายได้	5,119,701	4,910,194	4,232,008	3,851,760
ค่าใช้จ่าย	4,783,085	4,843,436	3,625,335	3,530,870
กำไรสุทธิ (ขาดทุน) สุทธิ	303,879	221,317	175,516	297,177
อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio:D/E) (เท่า)	3.66	4.73	4.17	4.13
ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on assets :ROA) (ร้อยละ)	2.57	1.69	1.24	2.05
ผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity: ROE) (ร้อยละ)	11.97	9.69	6.40	10.51
เงินรายได้นำส่งรัฐ	101,448	136,690	119,341	112,190
แผนงบลงทุนทั้งปี	301,574	307,085	270,038	297,050
ผลการเบิกจ่ายงบลงทุน	227,952	222,852	219,316	235,807
ร้อยละเบิกจ่ายงบลงทุน	75.59	72.57	81.22	79.38
เงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ	129,041.56	149,832.31	147,569.26	143,804.82
งบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี (ร้อยละ)	5.38	5.93	5.73	5.29

ที่มา : 1. รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

2. รายงานสรุปแผน/ผลการเบิกจ่ายงบลงทุนประจำปี 2556-2559 ข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม 2559 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

3. ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators: SEKI) ประจำปี 2559

ตารางที่ 2 แสดงมูลค่าทางบัญชีของหลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจไทย ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2559

หลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจ	จำนวน	มูลค่าทางบัญชี (ล้านบาท)
1. หลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์	6 แห่ง	537,102.59
2. หลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์	17 แห่ง	290,811.18
รวม	23 แห่ง	827,913.77
Total SOEs Market Cap.		2,320,044.85

ที่มา: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย <http://www.settrade.com> และข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators : SEKI) ประจำปี 2559

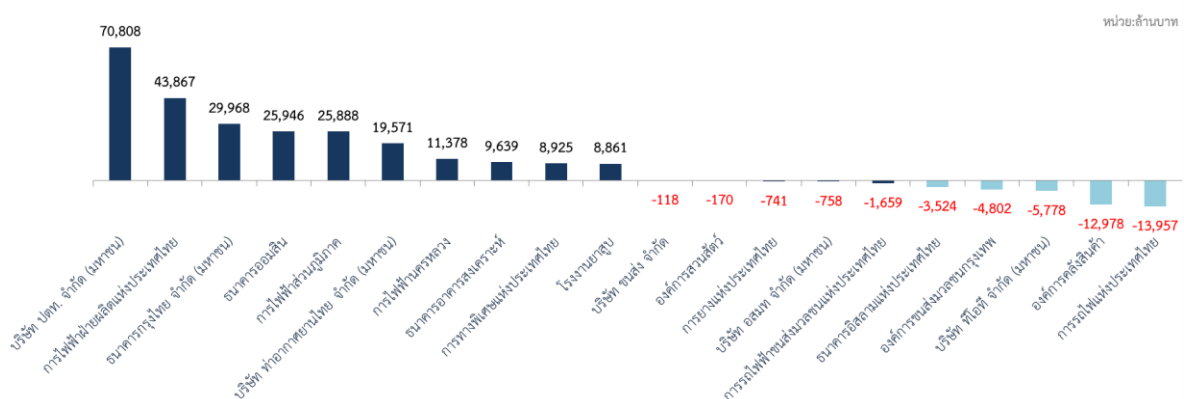
หมายเหตุ: 1. หลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ KTB THAI PTT AOT MCOT PTTEP

2. หลักทรัพย์รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ นับรวมหุ้นที่ถือครองโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารออมสิน กองทุนรวมวายุภักข์หนึ่ง และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) โดยเป็นข้อมูลผู้ถือหุ้น ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2559

เมื่อวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ พบว่า ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on assets :ROA) อยู่ที่ร้อยละ 2.05 ของสินทรัพย์รวม และผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity: ROE) อยู่ที่ร้อยละ 10.51 สำหรับโครงสร้างเงินทุนในการดำเนินธุรกิจ พบว่า อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity :D/E Ratio) อยู่ที่ 4.13 เท่า แสดงว่า ภาพรวมอยู่ในภาวะที่มีหนี้สินมากและพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากการก่อหนี้เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม หนี้สินส่วนใหญ่ร้อยละ 63.81 (7,447,327 ล้านบาท) อยู่ที่กลุ่มสถาบันการเงิน รายการเงินรับฝากกระยะสั้น จำนวน 6,710,569 ล้านบาท ซึ่งธุรกิจมีผลิตภัณฑ์เป็นเงินฝากที่ระดมทุนผ่านทางหนี้และนำไปปล่อยสินเชื่อต่อ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน พบว่า มีค่า D/E อยู่ที่ 1.96 เท่า ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดให้ไม่เกิน 1.5 เท่า ได้สะท้อนถึงฐานะการเงินว่ามีความเสี่ยงจากการมีภาระหนี้สินสูงจากภาระที่ต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจ่าย โดยเป็นผลมาจากการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของรัฐวิสาหกิจในช่วงหลายปีที่ผ่านมาโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและโครงการขนาดใหญ่

สำหรับผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจปี 2559 มีผลกำไรสุทธิ 297,177 ล้านบาท และมีเงินรายได้นำส่งรัฐ 112,190 ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน 7,151 ล้านบาท โดยรายได้นำส่งรัฐดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 4.69 ของรายได้รัฐบาลสุทธิจำนวน 2,394,641 ล้านบาท และเมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจเป็นรายแห่ง (ภาพที่ 1) พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรสุทธิมากที่สุด คือ บริษัท ปตท.จำกัด มหาชน (70,808 ล้านบาท) และขาดทุนมากที่สุด คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (13,957 ล้านบาท) โดยรัฐวิสาหกิจที่ประสบผลขาดทุนส่วนใหญ่อยู่ในสาขาขนส่งที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีเงินนำส่งรัฐสูงสุด คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 25,919 ล้านบาท (ภาพที่ 2) โดยมีข้อสังเกตว่า รัฐวิสาหกิจบางแห่งผลประกอบการมีแนวโน้มมาจากการดำเนินงานที่มีใช้ภารกิจหลักตามกฎหมายจัดตั้ง (ทำธุรกิจรองมากขึ้น) และแข่งขันทางธุรกิจสูงกับภาคเอกชน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนจำกัด

ภาพที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบผลประกอบการของรัฐวิสาหกิจ  
ที่มีกำไร/ขาดทุนสูงสุด 10 อันดับแรก ปี พ.ศ. 2559

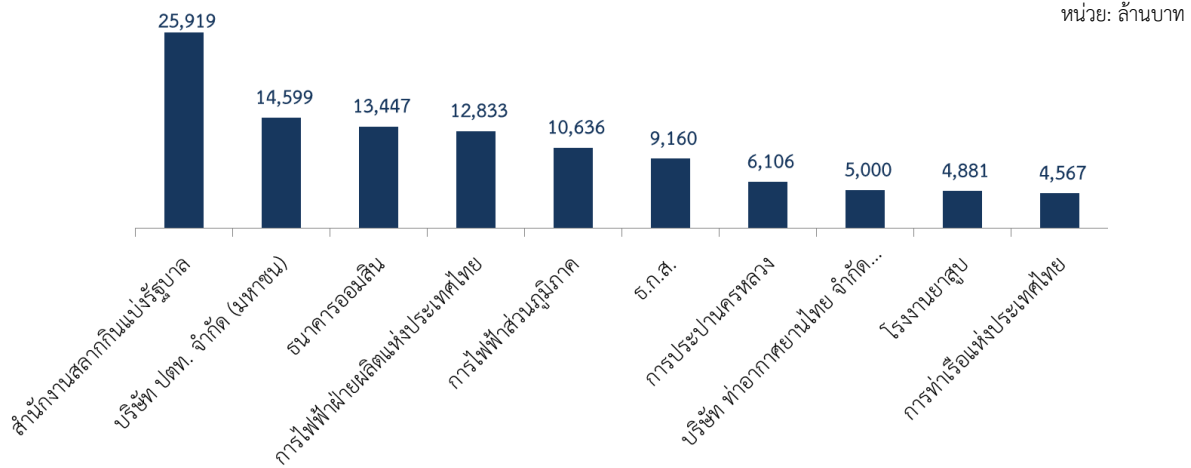


ที่มา: งบแสดงฐานะการเงินและข้อมูลทางการเงินโดยสรุปจากรายงานประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ปี 2559

หมายเหตุ: ข้อมูลดังกล่าวเป็นงบการเงิน (เบื้องต้น) ที่ยังไม่ได้รับการรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

\*บริษัท ปตท.จำกัด มหาชน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคม 2559 เป็นผลกำไรของงบการเงินเฉพาะกิจการ ส่วนผลกำไรของงบการเงินรวมเท่ากับ 128,703 ล้านบาท

ภาพที่ 2 แสดงการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจสูงสุด 10 อันดับแรก ปี 2559



ที่มา: ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย (State Enterprise Key Indicators : SEKI) ประจำปี 2559 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐวิสาหกิจสะสมประจำปี 2559 ณ เดือนธันวาคม 2559 เท่ากับ 235,807 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 79.38 ของแผนการเบิกจ่ายงบประมาณที่กำหนดไว้ 297,050 ล้านบาท โดยในช่วงปี 2556-2559 รัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายได้อยู่ระหว่างร้อยละ 72-81 สาเหตุสำคัญเกิดจากปัญหาความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจรับงาน และการทบทวนเกี่ยวกับร่างขอบเขตงาน (TOR) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลที่มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการลงทุน เช่น โครงการพัฒนาระบบโครงข่ายไร้สาย OTPC (Wi-Fi Network) เพื่อรองรับนโยบายแจกคอมพิวเตอร์แท็บเล็ต (Tablet) สำหรับนักเรียนทุกคน (One Tablet PC Per Child) เป็นต้น

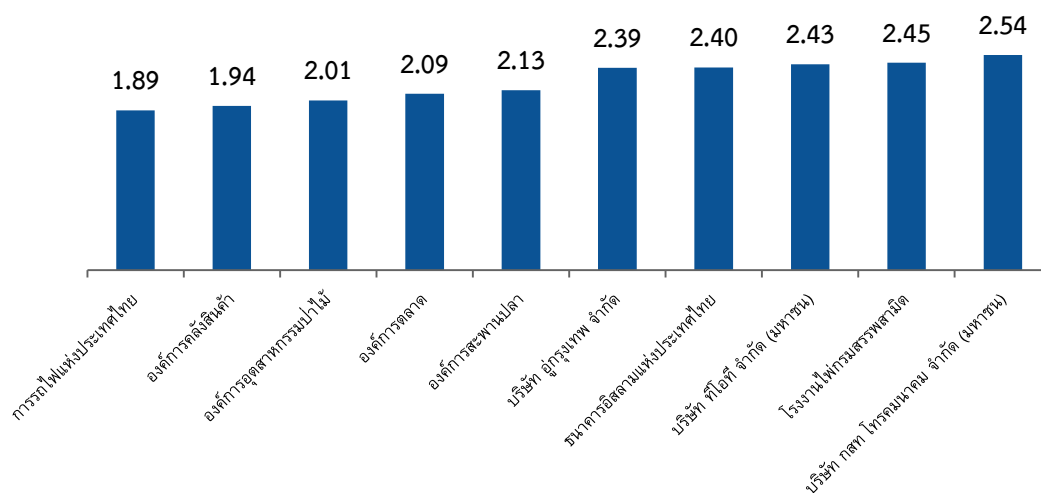
นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่งเมื่อได้รับอนุมัติงบลงทุนประจำปีตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พบว่าไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามวงเงินที่ได้รับอนุมัติและขอปรับลดงบลงทุนระหว่างปี เพื่อให้ผลการเบิกจ่ายวงเงินงบลงทุนประจำปีไม่ต่ำกว่าเป้าหมายมากเกินไป โดยส่วนใหญ่เป็นการปรับลดในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน<sup>4</sup> ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และการไฟฟ้านครหลวง โดยเป็นการปรับลดจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถบริหารจัดการได้ อาทิ สถานการณ์ในต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และความล่าช้าของผู้รับจ้าง ทั้งนี้ แนวโน้มการลงทุนในระยะ 5 ปีข้างหน้า (2560-2564) คาดว่าในเบื้องต้นรัฐวิสาหกิจจะมีการลงทุนโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 708,915.20 ล้านบาท<sup>5</sup> ซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต้องใช้จ่ายเงินเพื่อลงทุนเพิ่มขึ้น โดยจากข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบลงทุนในช่วงปี 2556-2559 รัฐวิสาหกิจสามารถจัดหาเงินสดที่มีเพื่อใช้ในการลงทุน (Retained Income : RI) โดยเฉลี่ยปีละ 236,418 ล้านบาท ซึ่งพอเพียงกับการเบิกจ่ายงบลงทุนที่เบิกจ่ายได้ร้อยละ 77.19 ของแผนงบลงทุนทั้งปีแต่ไม่ถึงร้อยละ 100

<sup>4</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2560 ได้อนุมัติให้มีการปรับปรุงวงเงินลงทุนระหว่างปี ส่งผลให้กรอบการเบิกจ่ายลงทุนประจำปีงบประมาณ 2559 เปลี่ยนแปลงไปจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติไว้ จากเดิม 533,167 ล้านบาท เป็น 417,668 ล้านบาท

<sup>5</sup> คิดจากค่าเฉลี่ยข้อมูลการประมาณการบนสมมติฐานผลการดำเนินงานที่ผ่านมาจากแนวโน้มการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจปี 2562-2564 และวงเงินเบิกจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2560 และประจำปีงบประมาณ 2561

ผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปีบัญชี 2559<sup>6</sup> พบว่า ภาพรวมการดำเนินงานอยู่ในระดับ 3.56 คะแนน (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) โดยสาขาพลังงานมีคะแนนผลการประเมินสูงสุด คือ 4.77 คะแนน และสาขาทรัพยากรธรรมชาติมีคะแนนต่ำสุด 2.57 คะแนน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการประเมินสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 4.97 คะแนน รองลงมา คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 4.93 คะแนน และบริษัท ปตท. จำกัด มหาชน 4.92 คะแนน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีผลการประเมินต่ำสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย 1.89 คะแนน รองลงมา คือ องค์การคลังสินค้า (1.94 คะแนน) และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 2.01 คะแนน (ภาพที่ 3)

ภาพที่ 3 แสดงผลการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ  
ผลคะแนนต่ำสุด 10 อันดับ ประจำปีบัญชี 2559



ที่มา: 1. รายงานการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ประจำปีบัญชี 2559

2. ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย State Enterprise Key Indicators : SEKI State Enterprise Key Indicators : SEKI ฉบับที่ 1/2560 (ปี 2559)

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีผลการดำเนินงานเข้าข่ายต้องเร่งฟื้นฟูกิจการ มีจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดในแผนฟื้นฟูกิจการได้

<sup>6</sup> การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 5 ระดับ (ระดับ 1 ปรับปรุง ระดับ 2 พอใช้ ระดับ 3 ดี ระดับ 4 ดีมาก และระดับ 5 ดีเยี่ยม ซึ่งผลการประเมินผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปีบัญชี จะเชื่อมโยงไปถึงผลตอบแทนหรือการจ่ายเงินโบนัส และรางวัลรัฐวิสาหกิจดีเด่น ซึ่งจะสะท้อนระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานแทนการควบคุมขั้นตอนการดำเนินงานโดยละเอียดของรัฐบาล

เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ที่รับฝากเงินทั้ง 6 แห่ง<sup>7</sup> กับข้อมูลธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) พบว่า ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return on assets :ROA) อยู่ที่ร้อยละ 0.3 ในขณะที่ Peer Group อยู่ที่ร้อยละ 1.2 แสดงให้เห็นว่า ภาพรวม SFIs มีความสามารถในการทำกำไรต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย ซึ่งเกิดจากผลประกอบการของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ที่ขาดทุนสะสมต่อเนื่องจึงทำให้อัตรารัฐส่วนต่ำ และแนวโน้ม ROA ของ ธ.ก.ส. ลดลงนับตั้งแต่ปี 2556 จาก 0.8 เป็น 0.6 ในปี 2559 อย่างไรก็ตาม หากไม่รวมผลประกอบการของ ธอท. จะพบว่า ROA ภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ที่ร้อยละ 1.2 ซึ่งอยู่ในระดับที่เท่ากับ Peer Group สำหรับอัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio:D/E) อยู่ที่ 13.1 เท่า สูงกว่า Peer Group ที่ 7.7 เท่า และเมื่อพิจารณาในประเด็นสภาพคล่อง โดยวัดจากอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินรับฝาก (Loan to Deposit Ratio: L/D) อยู่ที่ร้อยละ 96.5 ลดลงเล็กน้อยจากปีที่ผ่านมา สะท้อนถึงการมีสภาพคล่องที่เพิ่มขึ้น โดยต่ำกว่า Peer Group ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 108.7 แสดงให้เห็นว่า SFIs อยู่ในช่วงระมัดระวังการปล่อยสินเชื่อ คุณภาพสินทรัพย์ พบว่า SFIs มีอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อรวม (NPLs Ratio) เท่ากับร้อยละ 5.90 สูงกว่า Peer Group ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 3.0 ความเพียงพอของเงินกองทุน อัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เท่ากับร้อยละ 12.8 สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดที่ร้อยละ 8.5 ซึ่งเป็นระดับที่มั่นคงและเพียงพอต่อการดำเนินงานในระยะต่อไป (รายละเอียดตามตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) และธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) ปี 2556-2559

ตัวชี้วัด	2556		2557		2558		2559	
	SFIs	Peer Group	SFIs	Peer Group	SFIs	Peer Group	SFIs	Peer Group
L/D Ratio (ร้อยละ)	100.3	107.0	102.1	104.5	99.5	107.3	96.5	108.7
D/E Ratio (เท่า)	12.9	9.4	12.6	8.7	13.2	8.1	13.1	7.7
ROA (ร้อยละ)	1.2	1.5	-0.6	1.5	0.1	1.2	0.3	1.2
NPLs Ratio (ร้อยละ)	5.3	2.3	5.5	2.3	5.4	2.7	5.9	3.0
BIS Ratio (ร้อยละ)	10.3	15.6	10.5	16.7	11.8	17.0	12.8	17.4

ที่มา: 1. ข้อมูลและอัตราส่วนสำคัญของธนาคารพาณิชย์ไทยเฉลี่ย (Peer Group) รายงานฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ ข้อมูลยอดคงค้างและสินเชื่อ ธนาคารแห่งประเทศไทย

2. ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย State Enterprise Key Indicators : SEKI State Enterprise Key Indicators : SEKI ฉบับที่ 1/2560 (ปี 2559)

3. SFIs Monthly Report ธันวาคม 2559

4. รายงานประจำปี ออมสิน ธ.ก.ส. ธอส. ธอท. ธสน. และ ธพว.

หมายเหตุ: เฉลี่ยธนาคารพาณิชย์ไทย 14 แห่ง หมายถึง ธนาคารขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก ประกอบด้วยธนาคารที่มีส่วนแบ่งตลาดของสินทรัพย์รวมตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป / ร้อยละ 2.5 แต่ไม่ถึงร้อยละ 10 / ต่ำกว่าร้อยละ 2.5 ของสินทรัพย์รวม ธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ ตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป รัฐวิสาหกิจไทยโดยรวมมีผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดีและพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากการก่อหนี้เป็นหลัก ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงและผลการดำเนินงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่มีประเด็นที่ควรเฝ้าระวังคือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และความสามารถในการทำกำไรจากสินทรัพย์ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ รวมถึงบางแห่งมีผลดำเนินงานขาดทุนสะสมต่อเนื่อง ซึ่งจำเป็นต้องฟื้นฟูกิจการอย่างเร่งด่วน

<sup>7</sup> SFIs ที่รับฝากเงินทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.) และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) โดยไม่รวมบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)

## ส่วนที่ 2 ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นและแนวโน้มในอนาคต

รัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจท่ามกลางยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงพลิกโฉมฉับพลัน (Disruptive change) จากนวัตกรรมดิจิทัลและเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้าแบบก้าวกระโดด รวมถึงทิศทางการพัฒนาประเทศกับบทบาทภารกิจของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีความชัดเจนอยู่แล้ว แต่ยากที่จะแยกออกจากกันได้โดยชัดแจ้ง เนื่องจากรัฐบาลมักจะดำเนินนโยบายผ่านรัฐวิสาหกิจในนโยบายที่สำคัญ ซึ่งสามารถที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลได้ โดยหากผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพต่ำหรือขาดทุนอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งอาจจะช่วยเหลือในรูปแบบของการให้เงินอุดหนุน การเพิ่มทุน หรือรับภาระชำระหนี้เงินกู้คืนแทน ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเห็นฐานที่แท้จริงของขนาดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น การพิจารณาภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหมายรวมถึงภาระของรัฐบาลในรูปแบบของการอุดหนุนงบประมาณและหนี้สินที่รัฐบาลอาจต้องชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาในการดำเนินงาน โดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวในอนาคต ในการศึกษาจึงได้ประยุกต์ใช้ Fiscal risk matrix ของ Polackova (1998) เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอันอาจจะเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล เพื่อสะท้อนถึงรายจ่ายของภาครัฐที่แท้จริง โดยเฉพาะภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนที่ไม่ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลรับทราบภาระที่เกิดขึ้นและใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าในระยะต่อไป โดยคำนึงถึงรายจ่ายที่แท้จริงหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดภาระผูกพันทางการคลังในระยะยาว จำแนกผลการวิเคราะห์ที่ได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Matrix) ของรัฐวิสาหกิจไทย

ภาระทางการคลัง (Liabilities)	โดยตรง (Direct) ข้อมูลที่เกิดขึ้นในอนาคตที่คาดการณ์ได้ และต้องจ่ายแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	โดยผูกพัน (Contingent) ข้อมูลที่เกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นตามแต่ปัจจัยที่เข้ามากระทบ รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น
<b>ชัดแจ้ง (Explicit)</b> ข้อมูลที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายหรือข้อสัญญา	<b>Explicit Direct Liability</b> 1. รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ 2. การให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation : PSO) 3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี 4. ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล 5. เงินเพิ่มทุนให้ SFIs	<b>Explicit Contingent Liability</b> 1. หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน 2. หนี้รัฐบาลที่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ
		<b>Semi-Explicit Contingent Liability</b> 1. นโยบายกึ่งการคลังที่รัฐบาลดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชน
<b>โดยนัย (Implicit)</b> ข้อมูลผูกพันที่รัฐบาลอาจต้องจ่ายตามหลักจริยธรรม/แรงกดดันทางการเมืองหรือข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์ว่ารัฐบาลจะรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น		<b>Implicit Contingent Liability</b> 1. หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน 2. มูลค่าความเสี่ยงหรือมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ บริษัทลูก และบริษัทในเครือ

ที่มา: 1. ประยุกต์จาก Fiscal risk matrix ของ Polackova (1998) และ Fiscal Risk Management Summary ของ World Bank (2007)  
2. รายงานการศึกษาภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล: หนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ  
3. รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ปี 2558 สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้ศึกษาจะพิจารณาภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจ โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ภาระโดยตรงที่ชัดเจน (Explicit Direct Liability) เป็นภาระผูกพันที่เกิดขึ้นในอนาคตที่สามารถคาดการณ์ได้ โดยเป็นรายจ่ายตามกฎหมายที่รัฐบาลต้องจ่ายแน่นอนเมื่อถึงเวลาที่กำหนด ได้แก่

### 1.1 รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลได้จ่ายเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ จำนวน 143,804.82 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5.29 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในช่วงปีงบประมาณ 2556-2559 รัฐบาลได้จ่ายเงินเพื่ออุดหนุนงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจเฉลี่ยร้อยละ 5.58 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยรัฐวิสาหกิจที่ได้รับงบประมาณในสัดส่วนสูงสุด คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำนวน 66,835.36 ล้านบาท (ร้อยละ 46.48) รองลงมา คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 24,636.99 ล้านบาท (ร้อยละ 17.13) และการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย 21,064.68 ล้านบาท (ร้อยละ 14.65) รายละเอียดดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงเงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2556-2559

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	2556	2557	2558	2559
เงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ	129,041.56	149,832.31	147,569.26	143,804.82
สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี (ร้อยละ)	5.38	5.93	5.73	5.29
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	61,332.09	82,771.94	84,553.10	66,835.36
สัดส่วนต่องบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ)	47.53	55.24	57.30	46.48
2. การรถไฟแห่งประเทศไทย	18,061.27	16,695.20	19,285.61	24,636.99
สัดส่วนต่องบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ)	14.00	11.14	13.07	17.13
3. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	8,529.17	9,881.83	9,661.13	21,064.68
สัดส่วนต่องบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ)	6.61	6.60	6.55	14.65

ที่มา: พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2559

### 1.2 การให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (Public Service Obligation : PSO)

เป็นการจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนที่เกิดจากการบริการสาธารณะแก่รัฐวิสาหกิจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 ตามจำนวนส่วนต่างของราคาค่าบริการที่รัฐบาลกำหนดหรือรัฐวิสาหกิจกำหนดกับต้นทุนที่แท้จริง (ต้นทุนที่ไม่รวมค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าหรือบริการอื่นที่มีได้เป็นไปเพื่อบริการสาธารณะและค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพ)

ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลได้กำหนดกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ 4,890.09 ล้านบาท แบ่งเป็น การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) วงเงิน 2,991.47 ล้านบาท และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) วงเงิน 1,898.62 ล้านบาท (ตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 แสดงกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO)

รัฐวิสาหกิจ	หน่วย: ล้านบาท			
	2556	2557	2558	2559
การรถไฟแห่งประเทศไทย	2,496.60	2,436.44	2,732.66	2,991.47
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	1,336.06	1,524.84	1,967.32	1,898.62
<b>รวม</b>	<b>3,832.66</b>	<b>3,961.28</b>	<b>4,699.98</b>	<b>4,890.09</b>

ที่มา: มติคณะรัฐมนตรี

เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ถือเป็นภาระการคลังต้องงบประมาณทางตรง (Direct Liabilities to the Budget) ซึ่งในแต่ละปีรัฐบาลต้องกันเงินงบประมาณส่วนหนึ่งมาเพื่อจ่ายชดเชยผลขาดทุนที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะให้แก่รัฐวิสาหกิจ โดยมีข้อสังเกตว่า รัฐวิสาหกิจไม่สามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะได้ตามเป้าหมาย มีสาเหตุมาจากการปรับลดวงเงินลงตามผลการประเมินบางตัวชี้วัดไม่เป็นไปตามเป้าหมายในบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะและได้รับจัดสรรเงิน PSO บางส่วนล่าช้าจากปีที่ดำเนินการประมาณ 1 ปี มีรายละเอียด ดังนี้

1) การรถไฟแห่งประเทศไทย มีผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะปีงบประมาณ 2558 เท่ากับ 2,622.97 ล้านบาท (กรอบวงเงิน 2,732.66 ล้านบาท) และรัฐบาลปรับลดวงเงินเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ชี้วัดได้หมด โดยผ่านค่าเกณฑ์ 1 ตัวชี้วัด คือ การเกิดอุบัติเหตุต่อการเดินรถ ส่งผลให้มีการปรับลดวงเงิน 1,006.57 ล้านบาท ทำให้ รฟท. สามารถเบิกจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนได้เพียง 1,616.41 ล้านบาท

2) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะปีงบประมาณ 2558 เท่ากับ 1,037.98 ล้านบาท (กรอบวงเงิน 968.05 ล้านบาท<sup>8</sup>) ผลการประเมินไม่ผ่านค่าเกณฑ์ 1 ตัวชี้วัด คือ ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (ปรับลดร้อยละ 0.822 ของผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะ) ส่งผลให้มีการปรับลดวงเงินลง 8.53 ล้านบาท สามารถเบิกจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนได้ 1,029.44 ล้านบาท โดยผลจากการได้รับจัดสรรเงิน PSO ล่าช้า ทำให้มีหนี้การค้างที่เกิดจากการค้างชำระค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าเช่าซ่อมในแต่ละเดือน พร้อมค่าเบี้ยปรับที่ชำระล่าช้ากับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัทเอกชน เป็นสาเหตุให้ ขสมก. ต้องกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินเพื่อนำมาชำระหนี้ดังกล่าว

### 1.3 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี

ได้แก่ เงินชดเชยจากมาตรการลดภาระค่าครองชีพ และแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะไม่ได้รับเป็นเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (PSO) แต่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี โดยในปี 2559 งบประมาณการค่าใช้จ่ายจากมาตรการลดภาระค่าครองชีพด้านการเดินทางมีวงเงินทั้งสิ้น 4,416 ล้านบาท แบ่งเป็น

<sup>8</sup> เดิมองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ 1,967.32 ล้านบาท ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินโครงการรถเมล์ฟรี (800 คัน) จึงหักวงเงินอุดหนุนออกจำนวน 999.27 ล้านบาท คงเหลือกรอบวงเงินฯ 968.05 ล้านบาท

- รถโดยสารประจำทาง ดำเนินการผ่านองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายการจัดรถโดยสารประจำทางธรรมดา 800 คันต่อวัน ใน 73 เส้นทาง จำนวน 3,398 ล้านบาท

- รถไฟฟ้า 3 ดำเนินการผ่านการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายการจัดรถไฟฟ้า 3 เชียงสังคม 164 ขบวนต่อวัน และรถไฟฟ้า 3 ระยะทางไกลในขบวนรถเชิงพาณิชย์ จำนวน 8 ขบวนต่อวัน จำนวน 1,018 ล้านบาท

ทั้งนี้ รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการผ่านรัฐวิสาหกิจตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางในโครงการรถเมล์ฟรีและรถไฟฟรี ตลอดระยะเวลา 10 ปี (1 สิงหาคม 2551 -31 ตุลาคม 2560) โดยคณะรัฐมนตรีได้ขยายระยะเวลาดำเนินการหรือต่ออายุมาตรการฯ มาอย่างต่อเนื่อง โดยมีภาระงบประมาณจากการชดเชยมาตรการฯ ประมาณการค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น 32,539.77 ล้านบาท ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทาง

เริ่มต้น-สิ้นสุดมาตรการ (1 สิงหาคม 2551 -31 ตุลาคม 2560)		จำนวน (ล้านบาท)
การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	รถไฟฟ้าฟรี	8,086.94
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)	รถเมล์ฟรี	24,452.83
	<b>รวม</b>	<b>32,539.77</b>

ที่มา: รวบรวมจากรายงานผลการให้บริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2560

หมายเหตุ: เป็นข้อมูลประมาณการค่าใช้จ่ายการดำเนินการ

นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2559 ยังมีเงินที่สนับสนุนสินเชื่อให้กับเกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรีที่รอการชดเชยจากรัฐบาล อีกจำนวน 25,745 ล้านบาท ซึ่งเป็นธุรกรรมปกติของธนาคาร (ไม่ได้อยู่ใน PSA)

#### 1.4 ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ที่รอการชดเชยจากรัฐบาล

เป็นภาระผูกพันจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งได้ดำเนินโครงการล่วงหน้าไปก่อน (เป็นภาระทางการคลังที่ต้องชดใช้ให้แก่ SFIs) โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 รัฐบาลมีภาระทางการคลังของรัฐบาลจากโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชย รายการลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาลตามธุรกรรมนโยบายรัฐ<sup>9</sup> จำนวนทั้งสิ้น 231,212.08 ล้านบาท (รายละเอียดตามตารางที่ 8) ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีภาระที่ต้องชดเชยตามผลการดำเนินโครงการฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีผูกพันต่อเนื่องไปจนถึงปี 2570 (สิ้นสุดโครงการ)

<sup>9</sup> ลูกหนี้รอการชดเชยจากรัฐบาล หมายถึง สิทธิที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐบาลตามที่ระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีจากการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้นได้ดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน เพื่อช่วยเหลือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย การก่อวินาศกรรมหรือพื้นที่ทุรกันดารเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ ยกกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนและภาคธุรกิจ

ตารางที่ 8 ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรม  
ตามโครงการนโยบายรัฐที่รอการชดเชยจากรัฐบาล ณ วันที่ 30 กันยายน 2559

รัฐวิสาหกิจ	หน่วย:ล้านบาท
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	227,947.34
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	6.97
ธนาคารออมสิน	3,257.77
<b>รวม</b>	<b>231,212.08</b>

ที่มา: รวบรวมจากรายงานประจำปีและรายงานทางการเงินที่สำคัญ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีจำนวน 77 โครงการ ธนาคารออมสิน 9 โครงการ และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย 1 โครงการ คือ โครงการมาตรการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจพาณิชย์นาวี

### 1.5 เงินเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจประสบภาวะวิกฤติหรือขาดสภาพคล่องในการดำเนินงานได้สร้างภาระให้กับรัฐบาลโดยต้องให้เงินเพิ่มทุนเพื่อให้ส่วนทุนไม่ติดลบและกิจการสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ โดยนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 -2559 มีวงเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งสิ้น 6,385 ล้านบาท ได้แก่ ธ.ก.ส. 750 ล้านบาท ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย 2,555 ล้านบาท ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 2,950 ล้านบาท และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย 130 ล้านบาท เป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs และเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงาน

โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีการเพิ่มทุนให้กับธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำนวน 2,475.10 ล้านบาท ซึ่งจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 งบรายจ่ายอื่น รายการเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พบว่า เงินเพิ่มทุนดังกล่าวได้ขยายระยะเวลาก่อนนี้ผูกพันเงินประมาณประจำปี พ.ศ. 2557 ที่กันไว้เบิกเหลือมีระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน โดยขยายระยะเวลาจนถึงวันทำการสุดท้ายของเดือนกันยายน 2561 เนื่องจากธนาคารอยู่ระหว่างการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูองค์กรในส่วนของกรณีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 และการสรรหาพันธมิตรเพื่อร่วมทุน

**2. ภาระผูกพันโดยชัดแจ้ง (Explicit Contingent Liability)** เป็นภาระผูกพันทางการเงินที่เกิดขึ้นจากกฎหมายหรือข้อสัญญาที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผ่านรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้หรือจัดหาเงินเพื่อนำมาให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ภาระรัฐบาลจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐวิสาหกิจผิดนัดชำระหนี้และไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ ส่งผลให้รัฐบาลต้องชำระหนี้แทนตามกฎหมาย (ในฐานะผู้ค้ำประกันเงินกู้) และรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลให้เงินกู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่รัฐบาลได้ตามกำหนด ส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้าไปรับภาระชำระหนี้แทนไปพลางก่อนเช่นกัน ทั้งนี้ ภาระทางการคลังของรัฐบาลจะยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะเกิดความเสียหายหรือรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ ภาระดังกล่าวนี้ ได้แก่

#### 2.1 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 มีหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน เท่ากับ 986,600.62 ล้านบาท แบ่งเป็น หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน จำนวน 560,279.58 ล้านบาท และหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน 426,321.04 ล้านบาท โดยหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน คิดเป็นร้อยละ 16.66 ของ

ยอดหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมด 5,921,722.13 ล้านบาท และคิดเป็นร้อยละ 7.03 ของ GDP โดยรัฐวิสาหกิจที่มีสัดส่วนหนี้สูงสุด คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ร้อยละ 38.54 รองลงมา คือ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 14.97 และการรถไฟแห่งประเทศไทย ร้อยละ 13.96 (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 แสดงหนี้สาธารณะที่เกิดจากการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

รัฐวิสาหกิจ	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ
<b>รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)</b>		
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	1,575.06	0.16
การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	55,852.80	5.66
การประปานครหลวง	1,532.96	0.16
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	591.20	0.06
การรถไฟแห่งประเทศไทย	137,765.42	13.96
บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	23,534.67	2.39
บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	608.68	0.06
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	91,777.84	9.30
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	27,750.00	2.81
การเคหะแห่งชาติ	28,780.00	2.92
การประปาส่วนภูมิภาค	12,027.40	1.22
การยางแห่งประเทศไทย	29,797.49	3.02
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	1,000.00	0.10
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	147,686.06	14.97
<b>รวม</b>	<b>560,279.58</b>	<b>56.79</b>
<b>รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)</b>		
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	380,219.49	38.54
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	46,000.00	4.66
ธนาคารทหารไทย*	101.55	0.01
<b>รวม</b>	<b>426,321.04</b>	<b>43.21</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>986,600.62</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา  
หมายเหตุ: \* เป็นหนี้เดิมของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ได้รวบรวมกับธนาคารทหารไทย จำกัด และกระทรวงการคลังยังมีการค้ำประกันหนี้บางส่วนอยู่ ดังนั้น จึงยังคงรวมภาระหนี้ในส่วนที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้

**2.2 หนี้รัฐบาลที่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ** ในส่วนหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง มีหน้าที่กระทรวงการคลังกู้เงินให้แก่รัฐวิสาหกิจกู้ต่อตามมติคณะรัฐมนตรี (เงินกู้ให้กู้ต่อ) ซึ่งหนี้ดังกล่าวแยกการออกมาจากส่วนของหนี้รัฐวิสาหกิจ จำนวนทั้งสิ้น 154,565.03 ล้านบาท โดยรัฐวิสาหกิจที่กู้เงินรัฐบาลต่อมีสัดส่วนสูงสุด คือ การรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย ร้อยละ 49.61 (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 หนี้รัฐบาลที่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

รัฐวิสาหกิจ	เงินกู้ให้กู้ต่อ (ล้านบาท)	ร้อยละ
การรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย	76,683.51	49.61
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	205.48	0.13
การรถไฟแห่งประเทศไทย	57,632.71	37.29
การเคหะแห่งชาติ	106.62	0.07
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	19,936.71	12.90
<b>รวม</b>	<b>154,565.03</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐบาล

**3. ภาระผูกพันแบบกึ่งชัดแจ้ง (Semi-Explicit Contingent Liability)** เป็นภาระผูกพันทางการเงินที่เกิดขึ้นโดยที่ยังไม่สามารถรับรู้ได้อย่างแน่ชัดในทันทีว่าภาระผูกพันที่เกิดขึ้นในอนาคตจะเป็นเท่าไร (วีรศักดิ์ 2550 อ้างถึงใน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2554, น.33) อันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาลที่ดำเนินการโดยธนาคารกลาง หรือสถาบันการเงินของรัฐ (Public Financial Institution) โดยหากการดำเนินการมีความเสียหายเกิดขึ้น อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการทางการเงินของหน่วยงานที่ดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลกลายเป็นภาระทางการเงินคลังได้ในอนาคต

**3.1 นโยบายกึ่งการคลังที่รัฐบาลดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ** เป็นโครงการให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งทุนของลูกค้ากลุ่มเป้าหมายด้วยเงื่อนไขผ่อนปรน ทั้งนี้ สถานะทางการเงินที่ต่ำกว่ามาตรฐาน อาจมีความเสี่ยงสูงในการผิดนัดชำระหนี้ (Default) หรือมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น อันนำมาซึ่งภาระที่รัฐบาลต้องชดเชยความเสียหายโดยการเพิ่มเงินทุนให้ทุนไม่ติดลบแก่ SFIs เพื่อแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากโครงการดังกล่าว โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2559 ยอดสินเชื่อคงค้างของโครงการตามนโยบายรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น 941,367 ล้านบาท ขณะที่ NPLs ของโครงการนโยบายรัฐ จำนวน 33,156 ล้านบาท หรือคิดเป็น NPLs Ratio ร้อยละ 3.52 ซึ่งต่ำกว่าภาพรวมสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีค่าเท่ากับร้อยละ 6.38

**3.2 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชนในกิจการของรัฐ (Public-private partnerships (PPPs))<sup>10</sup>** เนื่องจากภาครัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก วิธีการหนึ่งที่จะประหยัดงบประมาณในการลงทุน คือ การจัดทำ PPPs ซึ่งจะทำให้ภาครัฐได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพของภาคเอกชนและได้บริการสาธารณะในราคาที่ย่อมเยากว่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการบางส่วนมักจะถ่ายโอนความเสี่ยงบางประการไปให้แก่ภาคเอกชนโดยการจัดสรรและแบ่งปันความเสี่ยงในการดำเนินการร่วมกัน (Risk Allocation and Sharing) แต่ทั้งนี้ภาครัฐยังคงเป็นผู้รับความเสี่ยงสำคัญจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น รูปแบบการร่วมทุน การจัดเก็บรายได้และการแบ่งผลประโยชน์

<sup>10</sup> เป็นการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน

(Revenue Sharing) รวมถึงการแก้ไขสัญญาร่วมทุนหรือการทำสัญญาใหม่ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจมีข้อผูกพันจากเงื่อนไขในสัญญาที่กำหนด ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่รัฐบาลได้ในอนาคต หากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัญญา เช่น ข้อผูกพันในสัญญาร่วมโครงการหรือสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินที่กำหนดให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยดำเนินการตามสิทธิและภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมทุนโครงการหลายประการตามสัญญาที่ผูกพันไว้กับเอกชน หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัญญาและระยะเวลาที่กำหนด จะส่งผลให้ รฟม. เป็นฝ่ายผิดสัญญา และอาจส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของกิจการได้ ซึ่งภาระผูกพันดังกล่าวรัฐบาลจะรับภาระคล้ายหนี้ (debt-like obligations) แม้ว่าจะไม่ต้องรายงานภาระหนี้โดยตรงก็ตาม แต่ก็ถึงขีดแจ้งที่จะมีความเสี่ยงที่ต้องจ่ายแทนหากรัฐวิสาหกิจขาดสภาพคล่องหรือไม่สามารถจ่ายได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องรับภาระไปพลางก่อน โดยภาระทางการคลังจะรับรู้ได้ต่อเมื่อได้มีความเสียหายเกิดขึ้น เช่นกันในกรณีของบริษัทร่วมทุนที่เป็นเอกชนประสบปัญหาบางประการในการดำเนินโครงการและบอกลีกสัญญาที่ได้ทำไว้กับภาครัฐ และรัฐบาลได้มอบหมายให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการแทนในเบื้องต้นซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อรัฐบาลจากการที่รัฐวิสาหกิจที่เข้ามาดำเนินการแทนอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าเอกชนรายเดิม ตลอดจนโครงการอาจมีผลตอบแทนทางการเงินต่ำกว่าที่ได้ประมาณการไว้ในตอนเริ่มต้นโครงการ ซึ่งรัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นผู้กำกับนโยบายการดำเนินงานและผู้อนุมัติแผนลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

**4. ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Contingent Liability)** เป็นภาระที่เกิดจากคาดหวังของสังคม (Social Obligation) ต่อรัฐบาลในการเข้าไปรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งที่ไม่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมาย โดยคาดหวังว่ารัฐบาลจะช่วยเหลือ ผ่อนปรน หรือชดเชยผู้ได้รับผลกระทบหลังจากเกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว และแม้ว่าภาระผูกพันมีโอกาสเกิดขึ้นไม่บ่อยนักหรือไม่แน่นอน และคาดเดาได้ยากจากระบบเศรษฐกิจที่มีความผันผวนสูงและการเชื่อมโยงมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ความเสียหายจะเกิดขึ้นกับระบบการเงินการคลังของประเทศในวงกว้าง เช่น กรณีวิกฤตการเงินในภูมิภาคเอเชีย เมื่อปี 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงินและความเชื่อมั่นของประชาชนโดยรวม ซึ่งภาระผูกพันนี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ความเสียหายและเวลาที่จะเกิดขึ้นได้

**4.1 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน** ภาระผูกพันที่รัฐบาลจะเข้าไปรับผิดชอบต่อจะยังคงซ่อนเร้นไว้ตราบเท่าที่ยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น แต่หากรัฐวิสาหกิจขาดสภาพคล่องในการดำเนินงานหรือตกอยู่ในภาวะวิกฤต ก็อาจเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องเข้าไปช่วยเหลือในท้ายที่สุด โดย ณ เดือนธันวาคม 2559 มีหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน จำนวนทั้งสิ้น 1,035,803.17 ล้านบาท โดยหนี้ส่วนใหญ่ร้อยละ 23.42 อยู่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด จำนวน 242,634.17 ล้านบาท (ตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 จำนวนและสัดส่วนหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ณ เดือนธันวาคม 2559

รัฐวิสาหกิจ	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT)	53,300.00	5.15
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (EXAT)	1,000.00	0.10
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (IEAT)	2,000.69	0.19
การไฟฟ้านครหลวง (MEA)	33,900.00	3.27
การเคหะแห่งชาติ (NHA)	2,172.72	0.21

รัฐวิสาหกิจ	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (PEA)	77,250.00	7.46
การประปาส่วนภูมิภาค (PWA)	1,887.00	0.18
การยางแห่งประเทศไทย (RAOT)	5.80	0.00
บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (AERO)	2,630.31	0.25
บริษัท กรุงไทย คอมพิวเตอร์ เซอร์วิส จำกัด (KTBCS)	3,080.72	0.30
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (PTT)	227,447.41	21.96
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (THAI)	145,510.20	14.05
บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	8,365.97	0.81
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (BAAC)	17,502.51	1.69
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM)	46,022.49	4.44
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (GHB)	47,800.00	4.61
บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (SAM)	242,634.17	23.42
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME)	7,827.82	0.76
บริษัท ทดลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย (SMC)	12,028.26	1.16
บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (BAM)	50,341.48	4.86
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (KTB)	53,095.62	5.13
รวม	1,035,803.17	100.00

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา

หมายเหตุ เป็นข้อมูลหนี้รัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นหนี้ในประเทศและต่างประเทศที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559

**4.2 มูลค่าความเสี่ยงหรือมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากข้อพิพาททางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ (บริษัทลูก)** จากการฟ้องร้องคดีความต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจและบริษัทลูก ถือเป็นภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลโดยนัยได้ ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถประเมินมูลค่าได้ชัดเจน รัฐบาลอาจจำเป็นต้องมีการประเมินความเสี่ยงและมูลค่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเพื่อเตรียมการรองรับในระยะยาวเป็นการล่วงหน้าก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น

โดยสรุป ขนาดของภาระทางการคลังรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2559 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,589,511.91 ล้านบาท (รายละเอียดดังตารางที่ 12) โดยส่วนใหญ่อยู่ในรูปของหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ขณะที่ภาระผูกพันรัฐบาลซ่อนเร้นที่ไม่อาจละลายได้และรัฐบาลต้องมีการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด คือการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 941,367 ล้านบาท

ตารางที่ 12 แสดงขนาดของภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจ ณ เดือน ธันวาคม 2559

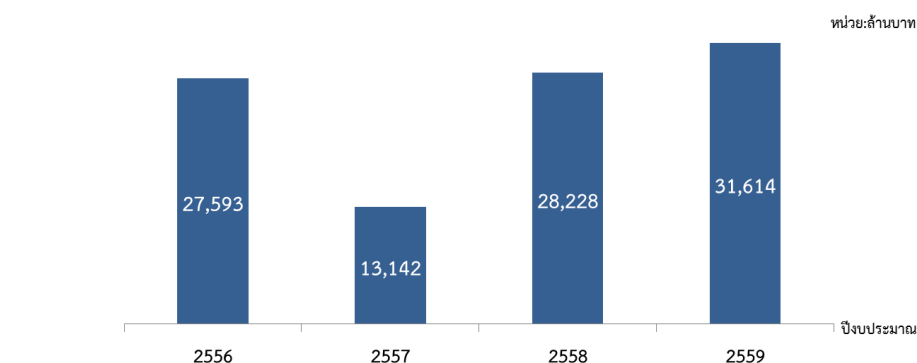
ภาระทางการคลังของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากรัฐวิสาหกิจ	ล้านบาท
รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจ	143,804.82
การให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ	4,890.09
หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระตามมติคณะรัฐมนตรี	30,161.00
ภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ	231,212.08
เงินเพิ่มทุนให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	2,475.10
หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	986,600.62
หนี้รัฐบาลที่ให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ	154,565.03
นโยบายกึ่งการคลังที่รัฐบาลดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	941,367.00
หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	1,035,803.17
<b>รวม</b>	<b>2,589,511.91</b>

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา

### ส่วนที่ 3 การประเมินผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาล

พิจารณาจากรายรับที่เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลและรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจให้แก่รัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อรายได้สุทธิที่สำคัญและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2559 พบว่ารัฐวิสาหกิจรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล โดยเฉลี่ยปีละ 25,144 ล้านบาท<sup>11</sup> (ภาพที่ 4) โดยพบว่า รฟท. และ ขสมก. ได้รับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลมาโดยตลอด และจากการประเมินผลรัฐวิสาหกิจโดยรวม ยังไม่ได้สร้างภาระทางการคลังมากนัก หากแต่มีเงินนำส่งรัฐจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเงินลงทุนและเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่จ่ายไป ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพต่ำต้องยกระดับรายได้ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและความสามารถในการทำกำไรจากสินทรัพย์ให้สูงขึ้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนต่อเนื่องต้องเร่งรัดฟื้นฟูกิจการโดยเร็ว เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อเงินนำส่งรัฐที่จะลดลงเรื่อย ๆ และในระยะยาวอาจกลายเป็นภาระต่องบประมาณได้

ภาพที่ 4 แสดงผลของเงินรับ-จ่ายสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2559



ที่มา: 1. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556-2559  
2. ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

<sup>11</sup> รับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง รัฐวิสาหกิจมีเงินนำส่งคลัง (รวมภาษีเงินได้นิติบุคคล) น้อยกว่ารายรับจากงบประมาณอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจ

โดยรัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง จำนวน 2 แห่ง ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณของรัฐบาลในระดับสูงจากการรับเงินสุทธิจากงบประมาณของรัฐบาลต่อเนื่อง รวมถึงหนี้คงค้างและผลดำเนินงานขาดทุนสะสมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งมีปัจจัยเร่ง คือราคาน้ำมัน อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยนที่มีความผันผวนสูง ได้แก่

- **การรถไฟแห่งประเทศไทย** มีแนวโน้มได้รับงบประมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปีงบประมาณ 2556 จำนวน 18,061.27 ล้านบาท เป็น 24,636.99 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 โดยคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจร้อยละ 17.13 โดย ณ สิ้นปี 2559 มีผลขาดทุนสะสม 123,633 ล้านบาท เนื่องจากได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน การรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานรถจักรและล้อเลื่อน รวมถึงการได้รับเงินชดเชยผลขาดทุนไม่เป็นไปตามจำนวนที่ขาดทุนจริงจากการให้บริการสาธารณะแทนรัฐบาล ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหากระแสเงินสดไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำเนินงานตามมาภายหลังได้ ดังนั้น รฟท.อาจพิจารณาปรับโครงสร้างการบริหารจัดการของกิจการด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรืออัตราผลตอบแทนจากสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้มากขึ้น และการจัดทำยุทธศาสตร์แผนการตลาดเพื่อส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งทางรางเพิ่มขึ้น เนื่องจากสัดส่วนการขนส่งทางรางในปี 2559 ยังอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 1.4 ของการขนส่งสินค้าทั้งหมดภายในประเทศ โดยดำเนินการพร้อมกับการยกระดับคุณภาพการให้บริการให้มีมาตรฐานเพื่อรองรับรถไฟทางคู่ทั้ง 16 เส้นทาง ที่จะเริ่มแล้วเสร็จ ทั้งนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดหาหัวรถจักรและขบวนรถใหม่ ปรับวิธีการบริหารงาน รวมถึงมีแผนที่จะพัฒนาที่ดินที่ไม่ได้ใช้ในการเดินรถและจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อทำหน้าที่บริหารทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม ก่อนการจัดตั้งบริษัทลูกดังกล่าว ควรมีการประมาณการผลประโยชน์ที่แสดงให้เห็นว่า บริษัทในเครือที่เข้ามาพัฒนาทรัพย์สินนั้นสามารถสร้างผลตอบแทนได้ดีกว่าการที่ รฟท. บริหารจัดการเอง และมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพร้อมระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาที่ดินเชิงพาณิชย์ รวมทั้งจัดทำแผนระยะยาวเพื่อพัฒนาที่ดินแปลงขนาดใหญ่อย่างชัดเจน เช่น การพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์บริเวณโดยรอบสถานีรถไฟตามแนวเส้นทางโครงการรถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ-นครราชสีมา) ที่มีศักยภาพสามารถพัฒนาได้ จำนวน 552 ไร่ นอกจากนี้ยังรวมถึงศักยภาพของที่ดินบริเวณพื้นที่ย่านมักกะสันหากมีการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดรายได้ในอนาคตจำนวนมากเนื่องจากตั้งอยู่บริเวณใจกลางเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อการลดลงของหนี้สินอย่างมีนัยสำคัญได้

- **องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ** ได้รับงบประมาณปี 2559 จำนวน 5,349.95 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนร้อยละ 52.85 คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจร้อยละ 3.72 ผลดำเนินงานสิ้นปี 2559 ขาดทุนสะสม 105,633.38 ล้านบาท และขาดทุนมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ฐานะทางการเงินขาดสภาพคล่องมาโดยตลอด เนื่องจากมีภาระหนี้สินสูงกว่าส่วนของทุน โดยตั้งแต่ปี 2552-2559 ขาดทุนเฉลี่ยปีละ 87,431 ล้านบาท และ EBITDA (ไม่รวมดอกเบี้ยจ่ายและค่าเสื่อม) ติดลบเฉลี่ยปีละ 2,242 ล้านบาท มีการกู้เงินประมาณปีละ 1,992 ล้านบาท เพื่อจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าเหมาซ่อม รวมถึงกู้เงินเพื่อจ่ายค่าดอกเบี้ยปีละ 2,929 ล้านบาท โดยมีแนวโน้มการกู้เงินเพื่อเป็นค่าดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 2,742 ล้านบาท เป็น 3,217 ล้านบาท ในปี 2559 (เงินกู้ดังกล่าวกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เงิน) นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนแล้ว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพยังประสบปัญหาคุณภาพการให้บริการและสภาพรถโดยสารเสื่อมสภาพ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2556 อนุมัติดำเนินโครงการจัดซื้อรถโดยสารใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน 3,183 คัน เพื่อนำมาทดแทนรถโดยสารเดิม

ที่ใช้น้ำมันดีเซล วงเงิน 13,162.20 ล้านบาท แต่ผลการดำเนินงานยังมีความล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงรักษารถโดยสารที่มีอยู่เดิมเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อต้นทุนการดำเนินงานขององค์กรได้

นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจที่ต้องได้รับการฟื้นฟูกิจการและแก้ไขปัญหาองค์กรอย่างเร่งด่วน เนื่องจากก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินและส่งผลกระทบต่อรายได้อาจตรงต่อรายได้และรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล จำนวน 5 แห่ง ได้แก่

- **ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย** ได้มีความพยายามที่จะลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่มีจำนวน 17,822 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.02 ของหนี้ทั้งหมด (ณ 31 ธันวาคม 2559) โดยมีเป้าหมาย ณ สิ้นปี 2560 คงเหลือจำนวนไม่เกิน 16,600 ล้านบาท

- **ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย** ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูกิจการโดยปรับโครงสร้างทางการเงิน การลดทุนและขอเพิ่มทุน (ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557) ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มาตรา 7 วรรคสาม และสรรหาพันธมิตรร่วมทุน สำหรับในกรณีการโอนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non-Performing Financing: NPF) ในส่วนของลูกค้าที่ไม่ใช่มุสลิมไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด (IAM) เพื่อให้ธนาคารสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารได้ชัดเจนมากขึ้นนั้น แม้ว่า IAM จะชำระค่าตอบแทนในการรับโอนหนี้ในรูปแบบตัวสัญญาใช้เงินก็ตาม แต่รัฐบาลยังคงต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ IAM เพื่อชดเชยเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงการตั้งสำรองเพื่อการดำเนินงานในส่วนที่เกินจากรายรับในแต่ละปี ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานของ IAM อาจจะต้องติดตามอย่างใกล้ชิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมูลค่าสินทรัพย์ที่รับโอนมา ตลอดจนการจัดทำแผนการบริหารสินทรัพย์ให้มีความชัดเจนก่อนที่จะเข้าดำเนินโครงการ

- **บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)** แม้ว่าจะมีการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะหนึ่ง ภายใต้การกำกับของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแล้วก็ตาม แต่มีบางโครงการอยู่ระหว่างดำเนินการและส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตหมู่บ้าน ศูนย์บริการข้อมูลอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานภาครัฐ (Public Center) และศูนย์กลางด้านดิจิทัลของภูมิภาค (Digital Hub) ดังนั้น รัฐบาลควรกำกับและติดตามการดำเนินโครงการอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ (บริษัทลูก) ในเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา คือ บริษัท โครงข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติ จำกัด (NBN) และบริษัทโครงข่ายระหว่างประเทศและศูนย์ข้อมูลอินเทอร์เน็ต จำกัด (NGDC) เพื่อถ่ายโอนทรัพย์สินพนักงานและการให้บริการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนผ่านไปสู่การให้บริการโดย NBN และ NGDC เพื่อให้มีประสิทธิภาพเทียบเท่าบริษัทเอกชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

- **บริษัท การบินไทย จำกัด มหาชน** ยังมีผลประกอบการขาดทุนต่อเนื่อง แม้ว่าบริษัทจะได้ทบทวนยุทธศาสตร์เส้นทางการบิน (Strategic Route) และจำหน่ายสินทรัพย์ที่ไม่มีความจำเป็นต้องถือครองไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ยังมีผลการดำเนินงานบางส่วนยังไม่เป็นไปตามแผนฟื้นฟูที่กำหนด โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายดำเนินงานของบริษัทยังคงสูงมากเมื่อเทียบกับสายการบินในอุตสาหกรรมเดียวกัน ทั้งนี้ บริษัทอาจพิจารณาปรับแผนธุรกิจ (Business Model) ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมธุรกิจการบินในปัจจุบัน โดยขยายตลาดกลุ่มลูกค้า

ที่เดินทางท่องเที่ยวแบบประหยัดแต่ต้องการความรวดเร็วในการเดินทางหรือให้ใกล้เคียงกับแผนธุรกิจของสายการบินต้นทุนต่ำ แต่ยังคงจุดเด่น คือ ความเป็นพรีเมียมด้านการบริการ รวมถึงลดการถือครองทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้น้อยที่สุด (Asset-Light Business Model) การใช้ประโยชน์จากเครื่องบินมากขึ้น การทำประกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนให้ครอบคลุม เพื่อลดการขาดทุนและป้องกันความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า วิธีการหนึ่งที่แต่ละรัฐวิสาหกิจได้เลือกมาใช้ คือ การจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อมาช่วยเสริมประสิทธิภาพการบริหารงานและปรับรูปโฉมองค์กรเดิมไปสู่กิจการที่ยั่งยืนเทียบเท่าเอกชนในอุตสาหกรรมเดียวกัน ซึ่งนอกเหนือจากบริษัทตั้งใหม่ดังกล่าว ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีบริษัทในเครือ จำนวน 158 บริษัท (จากรัฐวิสาหกิจ 23 แห่ง)<sup>12</sup> ดังนี้ 1) การดำเนินงานสอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจและผลประกอบการมีกำไร 81 บริษัท ร้อยละ 51.27 และผลประกอบการขาดทุน 29 บริษัท ร้อยละ 18.35 2) การดำเนินงานมิได้สอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแต่ผลประกอบการมีกำไร 7 บริษัท ร้อยละ 4.43 และขาดทุน 37 บริษัท ร้อยละ 23.42 3) จัดตั้งขึ้นตามความจำเป็นต่อการดำเนินภารกิจเฉพาะตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ 4 บริษัท ร้อยละ 2.53 จากผลการดำเนินงานของบริษัทในเครือดังกล่าว รัฐบาลควรทบทวนประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจอย่างต่อเนื่อง และอาจจำเป็นต้องยุบเลิกหรือถอนการลงทุนในบางบริษัทที่ขาดทุนสะสมต่อเนื่องเพื่อป้องกันภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะบริษัทในเครือที่การดำเนินงานไม่ได้สอดคล้องกับภารกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ

#### ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

**1. ควรเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด** โดยเฉพาะการเบิกจ่ายลงทุนตามสัญญาที่ได้ผูกพันไว้แล้ว ทั้งโครงการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเองและภาคเอกชนร่วมลงทุน รวมถึงเร่งแก้ไขข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพการเบิกจ่าย ทั้งนี้ ก่อนนำเสนอขออนุมัติกรอบและงบลงทุนประจำปี ควรเลือกโครงการที่พร้อมดำเนินการและเตรียมร่างกำหนดคุณสมบัติของงานที่จะประกวดราคาล่วงหน้าเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันทีเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและเพื่อลดการเสนอขออนุมัติปรับเปลี่ยนการลงทุนในระหว่างปี สำหรับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่รัฐวิสาหกิจ ควรคำนึงถึงความสามารถในการเบิกจ่ายงบประมาณในอดีต โครงการที่พร้อมดำเนินการและประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาเพื่อประกอบการพิจารณา รวมถึงควรลดการกักเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีกรณีไม่มีหนี้ผูกพันต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะการขอขยายระยะเวลาก่อนนี้ผูกพันเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการเพิ่มทุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อาจจำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาให้มีความเหมาะสม หากยังไม่สามารถก่อนนี้ผูกพันหรือดำเนินการตามแผนฟื้นฟูได้ชัดเจนให้ยกเลิกและนำเงินส่งคืนคลัง

**2. ควรเร่งรัดการดำเนินการตามแผนฟื้นฟูรัฐวิสาหกิจทั้ง 7 แห่ง ซึ่งเข้าข่ายต้องแก้ไขปัญหาลูกข่ายอย่างเร่งด่วน** ได้แก่ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ขสมก. ควรหลีกเลี่ยง

<sup>12</sup> ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 2/2560 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2560

การกู้เงินเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อลดภาระหนี้สะสมระยะยาว โดยรัฐบาลอาจจำเป็นต้องเข้าไปปรับภาระหนี้โดยจัดสรรงบประมาณสำหรับชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นค่าใช้จ่ายที่สร้างภาระต่อต้นทุนในการบริหารองค์กรค่อนข้างสูง

**3. รัฐบาลควรเร่งรัดและวางแผนการจ่ายเงินชดเชยให้กับรัฐวิสาหกิจให้ครบเต็มจำนวนสำหรับภาระทางการคลังคงเหลือจากดำเนินธุรกรรมตามโครงการนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ซึ่งเงินดังกล่าวยังไม่ได้รับการชดเชยจากรัฐบาล** เนื่องจากมียอดคงค้างสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปีจากการดำเนินโครงการ 87 โครงการ ขณะเดียวกันยังมีอีกหลายโครงการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยังไม่สิ้นสุดโครงการยาวนานไปจนถึงปี 2570 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้

**4. การรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะแทนรัฐบาล** เมื่อสิ้นสุดการให้บริการสาธารณะในแต่ละปีงบประมาณควรเร่งจัดส่งรายงานผลการให้บริการสาธารณะต่อรัฐบาล เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงิน PSO ได้ทันตามกำหนดการชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะ และปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กร ตลอดจนยกระดับคุณภาพการให้บริการเพื่อให้บริการผ่านระบบประเมินตัวชี้วัดในบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะทุกตัวชี้วัด เนื่องจากส่งผลโดยตรงต่อการปรับลดวงเงินชดเชยขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะที่สามารถเบิกจ่ายได้จากกรอบวงเงินที่ได้รับอนุมัติ อย่างไรก็ตาม แม้การตัดเงินอุดหนุนจะเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงฯ แต่ก็เป็นการทำตามนโยบายควบคุมราคาค่าบริการของรัฐบาล ประกอบกับในหลักการ PSO จะอุดหนุนทางการเงินโดยการจ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะตามจำนวนส่วนต่างของราคาค่าบริการที่กำหนด ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจได้รับเงินชดเชยผลขาดทุนไม่เป็นที่แน่นอนตามที่ขาดทุนจริง ส่งผลให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องในการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี ซึ่งรัฐต้องเข้ามาปรับภาระค่าประกันเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องการดำเนินงานเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ

**5. ควรเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจในโครงการต่าง ๆ** เปิดเผยให้ภาคประชาสังคมได้รับทราบต้นทุนและภาระการคลังทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐบาล โดยมีการวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของโครงการ รวมถึงวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการหรือมาตรการกึ่งการคลังจากการดำเนินโครงการ โดยเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์ทั้งก่อนและหลังดำเนินการ โดยหน่วยงานกลางที่มีอิสระในการวิเคราะห์ ก่อนนำเสนอขออนุมัติโครงการต่อคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน) ซึ่งจะส่งผลดีต่อการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดคุ้มค่า เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยในแต่ละปีงบประมาณว่าเป็นจำนวนเท่าใด และเป็นข้อมูลให้ประชาชนสามารถรับรู้ภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นได้แน่นอน รวมถึงเห็นควรให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินชดเชยอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้กระทบสภาพคล่องการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

**6. ควรกำหนดแนวทางการบริหารต้นทุนและลดความเสี่ยงของรัฐวิสาหกิจให้มีความชัดเจน** เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีหนี้คงค้างเพิ่มขึ้นและขาดทุนสะสมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต จากปัจจัยภายนอกที่มีความผันผวนสูงเป็นตัวเร่งให้เกิดความเสี่ยงแบบก้าวกระโดด เช่น ราคาน้ำมัน อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ดังนั้น จึงควรลดความเสี่ยงต่อภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นจากภาระทางการคลังในอนาคต (Contingent Liability) โดยแบ่งแยกวิธีการแก้ปัญหาสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทหรือแต่ละกิจการ บริหารกระแสเงินสดจากสินทรัพย์และหนี้สินให้สอดคล้องกันทั้ง 3 ด้าน คือ การบริหารความเสี่ยงด้าน

อัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศที่ชำระเป็นสกุลเงินต่างประเทศควรเร่งปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นอันดับแรกในส่วนที่สามารถดำเนินการได้ รวมถึงการทำประกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนให้ครอบคลุมธุรกิจที่ดำเนินงานโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจในสาขาขนส่ง

**7. ทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของการคงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ (บริษัทลูก) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจซึ่งมีใช้ภารกิจหลักตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือมีแนวโน้มทำธุรกิจเสริมมากขึ้น และไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยเงินรายได้ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน สำหรับบริษัทในเครือต้องดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงและไม่ดำเนินกิจการที่เป็นภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจแม่ นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกฎระเบียบรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทมหาชนจำกัดให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น**

**8. การพิจารณาหาแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจโดยการกระจายความเสี่ยงทดแทนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี และเพื่อไม่ให้กระทบสัดส่วนหนี้สาธารณะของประเทศ โดยแหล่งเงินทุนทางเลือกในรูปแบบใหม่จะเป็นไปเพื่อกระจาย/ลดความเสี่ยงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและช่วยลดภาระทางการคลังของประเทศในระยะยาว เช่น กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการระดมทุนจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบและข้อดีข้อเสียในการเลือกใช้แหล่งเงินทุนรูปแบบต่าง ๆ เปรียบเทียบกันทั้งการใช้แหล่งเงินทุนจากการกักเงินในประเทศและต่างประเทศอย่างรอบคอบ**

**9. รัฐควรสนับสนุนให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและปรับโครงสร้างตลาดให้มีการแข่งขันมากขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมและลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนในกิจการเชิงพาณิชย์ รวมถึงการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทในโครงการที่มีศักยภาพโดยพิจารณาจากขีดความสามารถในการดำเนินงานที่ผ่านมาและฐานะการเงินองค์กร เพื่อให้การลงทุนเกิดประสิทธิภาพและมีต้นทุนต่ำกว่าที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการเอง นอกจากนี้รัฐบาลอาจนำแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development หรือ TOD)<sup>13</sup> มาเป็นแนวทางเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับระบบรางสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์เพิ่มมูลค่าและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาวให้กับประเทศมากขึ้น**

<sup>13</sup> TOD คือ การพัฒนาพื้นที่ในขอบเขตและบริเวณโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนที่มีความหนาแน่นสูงในระยะที่เดินเท้าได้ให้เกิดความกระชับ (Compact) เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน (Mixed-Use)

## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2560 – 2564. (2560, 29 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134, ตอนพิเศษ 325ง, หน้า 28.
- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกส. 18/2559 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA).
- พรณพิลาส เรื่องวิสุทธิ และ อุทุมพร จิตสุทธิภากร. (2011). ภาระการคลังที่ยังรอการสะสาง. สืบค้นจาก [http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ\\_41.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_41.pdf)
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณสุขของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554. (2554, 10 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 128, ตอนพิเศษ 65ง, หน้า 1-4.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550. (2550, 16 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124, ตอนพิเศษ 59ง, หน้า 1-4.
- วิโรท สันติประภพ. (2558). ปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ...ทำทำไม ทำอย่างไร. สืบค้นจาก <http://portal.settrade.com/blog/veerathai/2015/02/04/1521>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2547). ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐ พ.ศ. 2544-2547. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ประจำปี 2547 ณ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค. กรุงเทพมหานคร. วันที่ 1-2 ธันวาคม 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2560). ข้อมูลสำคัญของรัฐวิสาหกิจไทย State Enterprise Key Indicators: SEKI (ฉบับที่ 1/2560).
- สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2560). เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์เพื่ออนาคตประเทศไทย. *เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2560 ของ สคช. เรื่อง ขับเคลื่อนแผนฯ 12 สู่อุตสาหกรรมไทย*. วันที่ 3 กรกฎาคม 2560 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2554). รายงานการศึกษาภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาล: หนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้น. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2560). โครงการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของการดำเนินนโยบายประชานิยม : กรณีศึกษามาตรการลดค่าครองชีพของประชาชนในโครงการรถเมล์ฟรี (Cost-Benefit Analysis of Populist Policy : Case Study of Living Cost Reduction Scheme for Free Bus Service).
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). ข้อเสนอแนะคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 9 การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2558 (ฉบับสมบูรณ์).

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). สรุปรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2559 (ฉบับสมบูรณ์).

สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2553). โครงการศึกษาการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในโครงการลงทุนภาครัฐ. *เอกสารประกอบการประชุมวาระที่ 3.3*. เดือนสิงหาคม 2553

### เอกสารภาษาต่างประเทศ

Hana Brixi & Allen Schick. (2002). Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risks.

World Bank. (2007). Fiscal Risk Management Summary. APEC Finance Ministers' Meeting, August 2-3 Retrieved from <http://www.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207588597197/APECBudinalrwinLiu.pdf>

Irwin & Schick . (2007). Fiscal Risk Management; Irwin (2007), Understanding the Fiscal Effects of Public-Private Partnerships; and Liu (2007), Managing Sub-national Fiscal Risks.

Klaus Schwab. (2017). Global competitiveness report 2017-2018. World Economic Forum Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

Le Houerou, Phillippe & Hecter Sierra. (1993). Estimating Quasi-fiscal Deficits in a Consistency Framework: the case of Madagascar, Policy Research Working paper 1105, World Bank.

Mackenzie, G. A. and P. Stella. (1996). Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions, IMF Occasional Paper No. 142 (Washington: International Monetary Fund).

Polackova, H. (1998). Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability. Policy Research Working Paper 1998. World Bank, Washington, D.C.



สำนักงานประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088  
[www.parliament.go.th/parbudget](http://www.parliament.go.th/parbudget)