



ความโปร่งใสทางการคลัง

ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริม
ความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

อ.ดร.อชิภัทร มุกิตาเจริญ

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs

- ▶ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) มีบทบาทต่อเศรษฐกิจไทยมากขึ้น ส่วนหนึ่งเนื่องจากความนิยมของรัฐบาลต่อกิจกรรมกึ่งการคลัง
- ▶ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังนี้สร้างภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ทั้งภาระที่มองเห็นได้ชัดเจน และภาระที่ซ่อนเร้น
- ▶ ความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFI จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาล

ภาพใหญ่ที่สำคัญคือ ช่วงเวลาการรับรู้ภาวะการคลัง

- ▶ การรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมกึ่งการคลังจะใช้เวลาานานหลักจากการตัดสินใจเลือกใช้นโยบาย
- ▶ ตัวอย่าง: โครงการ Soft Loan ในรูปสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ
 - ▶ ภาวะการคลัง: ส่วนต่างดอกเบี้ย, การชดเชย Credit Risk, ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
 - ▶ การอุดหนุนความเสียหายนี้แทบไม่เกิดขึ้นในปีแรก
- ▶ กลไกนี้สร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลเลือกใช้กิจกรรมกึ่งการคลัง เนื่องจากสามารถผลักภาระการคลังออกไปในอนาคต

กลไกการรับรู้ภาวะการคลังที่ล่าช้า เป็นจุดอ่อนเชิงโครงสร้างที่สำคัญทางการคลัง

แนวทางการประเมินความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมกิจการ คลังผ่าน SFIs

หลักการปฏิบัติของ IMF

- 1) กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐต่างๆ อย่างชัดเจน
- 2) มีกระบวนการด้านงบประมาณที่เปิดเผย
- 3) เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน
- 4) มีข้อมูลทางการคลังที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้

แนวตามบริบทของ SFI ไทย

- 1) **นิยาม (Definitions):** แนวทางการจำแนกโครงการ PSA และการกำหนดต้นทุนมีความชัดเจนมากน้อยเพียงไร
- 2) **ความครอบคลุม (Coverage):** การเปิดเผยข้อมูลมีความครอบคลุมมากน้อยเพียงไร
- 3) **การเข้าถึง (Accessibility):** สาธารณชนสามารถเข้าถึง และเข้าใจข้อมูลต้นทุนกิจกรรมกิจการคลังได้ยากง่ายเพียงไร

ที่มา: IMF (2011) Manual on Fiscal Transparency

โครงสร้างการนำเสนอ

1. นิยาม (Definition)
2. ความครอบคลุม (Coverage)
3. การเข้าถึง (Accessibility)



โครงสร้างการนำเสนอ

1. นิยาม (Definition)

2. ครอบคลุม (Coverage)

3. การเข้าถึง (Accessibility)



ความชัดเจนของนิยาม และการกำหนดต้นทุนทางการคลังสำคัญ อย่างไร

- ▶ ความชัดเจนของแนวทางการจำแนก Public Service Account (PSA) และการกำหนดต้นทุนเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง
- ▶ ความไม่ชัดเจนของนิยาม จะทำให้เกิดความทับซ้อนในการรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย
- ▶ องค์ประกอบสำคัญ
 - ▶ 1) นิยามโครงการ PSA
 - ▶ 2) แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD)

แนวปฏิบัติการกำหนดโครงการ PSA

- ▶ กรอบร่างแนวปฏิบัติ เรื่อง การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2559 ได้ระบุนิยามสำหรับการกำหนดโครงการ PSA ไว้ 2 แนวทาง ได้แก่
- ▶ 1. มีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และ**ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี**
- ▶ 2. เป็นโครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือเป็นธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดย**ต้องมีมติคณะรัฐมนตรี**ระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน

ตัวอย่างแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ

ธนาคาร	แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ
ธนาคารออมสิน	มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ชุมชน และเศรษฐกิจฐานรากและส่งเสริมการออมของประชาชน โดยมีการบริหารจัดการ ซึ่งสนับสนุนโดยระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	มุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจรแก่ภาคการเกษตรและชนบท ควบคู่กับ การเสริมสร้างองค์ความรู้และสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและบริการประชาชน
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	มุ่งเน้นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางได้อย่างทั่วถึงโดยมีระบบข้อมูลและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กระทรวงการคลัง. (2555)



ตัวอย่าง: โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก VS โครงการบ้านประชารัฐ

	บ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก (2554)	บ้านประชารัฐ (2559)
PSA	ไม่เป็น	เป็น
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่เคยมีบ้าน	ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่เคยมีบ้าน
วงเงินสินเชื่อต่อราย	ไม่เกิน 1 ล้านบาท	ไม่เกิน 1.5 ล้านบาทสำหรับซื้อที่อยู่อาศัย (0.5 ล้านบาทสำหรับต่อเติม)
สิทธิประโยชน์	อัตราดอกเบี้ยต่ำ และยกเว้นค่าธรรมเนียม	อัตราดอกเบี้ยต่ำ
การชดเชยจากรัฐบาล	ขอรับเงินชดเชยจากรัฐบาล และขอลดจำนวนเงินรายได้นำส่ง	ไม่ตั้งงบประมาณชดเชย แยกบัญชี PSA ไม่นับ NPL จากโครงการเป็น KPI นำค่าใช้จ่ายบวกกลับกำไรเพื่อคำนวณโบนัส พวง.
กรม.	ผ่านมติ กรม.	ผ่านมติ กรม.

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/4861 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2559 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/17427 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2554)

ความชัดเจนของนิยาม PSA และการกำหนดต้นทุน

▶ ข้อดี:

- ▶ การกำหนดเงื่อนไขให้โครงการ PSA ต้องต้องผ่านการพิจารณาเป็นมติกรม. ทำให้การตรวจสอบโครงการมีความรัดกุม และมีการเปิดเผยข้อมูลโครงการบางส่วนสู่สาธารณะในรูปแบบของมติกรม. ด้วย

▶ ข้อควรปรับปรุง:

- ▶ โครงการ PSA มีขอบเขตความหมายค่อนข้างกว้าง ส่งผลให้มีโอกาสที่โครงการ PSA จะทับซ้อนกับกิจกรรมที่ SFI ต้องปฏิบัติอยู่แล้วตามแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ
- ▶ วิธีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ไม่เอื้อต่อการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง

โครงสร้างการนำเสนอ

1. นิยาม (Definition)

2. ครอบคลุม (Coverage)

3. การเข้าถึง (Accessibility)



มิติของความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูล

1

ความครอบคลุมของข้อเสนอโครงการ

2

ความครอบคลุมของการรายงานผลการดำเนินงานตามมาตรการกึ่งการคลัง

ตัวอย่างข้อเสนอโครงการ

	โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพ อิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและ วาตภัย (2553)	โครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิกฤตภัย แล้ง (2559)
PSA	เป็น	เป็น
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบ	เกษตรกรในพื้นที่ประสบวิกฤตภัยแล้ง
วงเงินสินเชื่อต่อราย	ไม่เกิน 50,000 บาท	ไม่เกิน 3 ล้านบาท
สิทธิประโยชน์	อัตราดอกเบี้ยต่ำ	อัตราดอกเบี้ยต่ำ
การชดเชยจากรัฐบาล	แยกบันทึกบัญชีเป็นโครงการ PSA เพื่อขอรับเงินชดเชยจากรัฐบาลในอนาคต	แยกบัญชี PSA ขอชดเชยดอกเบี้ยโดยมีตารางเวลาที่ชัดเจน ขอปรับผลกระทบตามข้อตกลง KPI ที่เกี่ยวข้อง
กรม.	ผ่านมติ กรม.	ผ่านมติ กรม.

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/23602 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2553 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/2324 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559)

ความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลมาตรการกึ่งการคลัง

ข้อเสนอโครงการ

ข้อดี

- การกำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาเป็นมติกรม.
- มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ตั้งแต่วัตถุประสงค์โครงการ กลุ่มเป้าหมาย จำนวนวงเงิน หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการ ไปจนถึงวิธีการชดเชย (กรณีที่ขอวงเงินชดเชยจากรัฐบาล)

ข้อควรปรับปรุง

- ขาดการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจนในด้านการชดเชย ความเสียหาย

การรายงานผลการดำเนินมาตรการ

ข้อดี

- มีการเปิดเผยผลการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง และความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวม และโครงการ PSA รายธนาคาร

ข้อควรปรับปรุง

- ขาดการรายงานรายโครงการ
 - ผลการดำเนินงาน
 - ยอดสินเชื่อกคงค้าง
 - การประมาณการค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่

โครงสร้างการนำเสนอ

1. นิยาม (Definition)

2. ครอบคลุม (Coverage)

3. การเข้าถึง (Accessibility)



มิติของการเข้าถึง และเข้าใจกิจกรรมกึ่งการคลัง

1

การเข้าถึงข้อมูลการดำเนินงานมาตรการกึ่งการคลังต่างๆ

2

ความสามารถทำให้สาธารณชนสามารถเข้าใจความสำคัญของ
มาตรการกึ่งการคลัง

การเข้าถึง และเข้าใจกิจกรรมกึ่งการคลัง

▶ ข้อดี:

- ▶ ข้อมูลเกี่ยวกับข่าวสารการ
มาตรการกึ่งการคลังอยู่ในเอกสาร
มติคณะรัฐมนตรี ช่วยให้
สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

▶ ข้อควรปรับปรุง:

- ▶ การเปิดเผยข้อมูลไม่เอื้อให้
ประชาชนสามารถเข้าใจ
ความสำคัญของมาตรการกึ่งการ
คลังได้ดีเท่าที่ควร

ประเด็นความสามารถเข้าใจกิจกรรมกึ่งการคลัง

1

การประเมินขนาดของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการ
คลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี

2

การรับรู้ความเสี่ยงต่อภาวะการคลังทั้งในลักษณะ
ชัดเจนและแอบแฝง

3

การรับรู้ว่าเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่
แท้จริงจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส

นิยาม (Definition)

กำหนดลักษณะโครงการ PSA ให้ครบลง และมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้นสะท้อนสถานะฉุกเฉิน และเน้นการบรรเทาปัญหาในระยะสั้น

ความครอบคลุม (Coverage)

แจกแจงค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน ตารางเวลาการชดเชยความเสียหาย รายละเอียดการปรับข้อตกลงการประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป้าหมายที่ชัดเจนของโครงการ

การเข้าถึง (Accessibility)

จัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมถึงการคลั่งผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะสะท้อนมูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้นๆ

ยินดีรับฟังความคิดเห็น
และข้อเสนอแนะครับ



ภาคผนวก



ตัวอย่างข้อเสนอโครงการ

- ▶ การเสนอขอมติ ครม. ของโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและवादภัย ปี 2553

1. โครงการ สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและवादภัยในปี 2553
2. วงเงิน 2,000 ล้านบาท
3. ระยะเวลาโครงการ สิ้นสุดวันรับคำขอกู้ 31 มกราคม 2554
4. คุณสมบัติผู้กู้ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุอุทกภัยและवादภัย ในปี 2553
5. วัตถุประสงค์การกู้ เพื่อใช้ปรับปรุง ซ่อมแซม อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพหรือเป็นเงินทุนหมุนเวียน
6. วงเงินสินเชื่อต่อราย วงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ตามความจำเป็นและความสามารถในการผ่อนชำระ
7. ประเภทสินเชื่อ เงินกู้ยืมแบบมีระยะเวลา (Term Loan) ระยะเวลากู้ยืมสูงสุดไม่เกิน 5 ปี
8. อัตราดอกเบี้ย ให้คิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ในอัตรารายที่ร้อยละ 0.5 ต่อเดือน ตลอดอายุสัญญา
9. หลักประกัน ไม่มีหลักประกัน (Clean Loan)
10. เงื่อนไขอื่น ให้ธนาคารออมสินแยกบันทึกบัญชีการดำเนินงานตามโครงการนี้ออกจากการดำเนินงานปกติ (Public Service Account : PSA) เพื่อขอรับการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/23602 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2553)

ตัวอย่างที่ 2

- ▶ การเสนอขอมติ ครม. ของโครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิถีเกษตรภัยแล้ง ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2559

(๒) โครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิถีเกษตรภัยแล้ง วงเงินสินเชื่อรวมทั้งสิ้น ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับเกษตรกรในพื้นที่ประสบวิกฤติภัยแล้งในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแม่กลอง จำนวน ๒๖ จังหวัด จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ ราย ที่มีความสมัครใจและตั้งใจในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตอย่างแท้จริงและผ่านการคัดเลือกจากชุมชน (ชุมชน ได้แก่ กลุ่มลูกค้า ธ.ก.ส. กลุ่มอาชีพ หรือวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพและอยู่ในพื้นที่ประสบวิกฤติภัยแล้งในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแม่กลอง จำนวน ๒๖ จังหวัด) ใช้เป็นค่าเช่าที่ดิน ค่าปัจจัยการผลิต และค่าจ้างแรงงานให้กับเกษตรกร โดยกำหนดวงเงินกู้กลุ่มละไม่เกิน ๓ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๐.๐๑ ต่อปี กำหนดชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน ๑๒ เดือน ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ขอรับงบประมาณชดเชย ดังนี้

(๒.๑) ขอชดเชยดอกเบี้ยจากภาครัฐในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๓.๕ ต่อปี คิดเป็นวงเงินรวม ๕๒๕ ล้านบาท โดยขอชดเชยในปีแรกจำนวน ๑๖๐ ล้านบาท ปีที่ ๒ จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท และปีที่ ๓ จำนวน ๑๖๕ ล้านบาท

(๒.๒) ขอให้กำหนดเป็นโครงการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) และขอปรับผลกระทบตามข้อตกลงประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/2324 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559 แนบท้ายในภาคผนวก ง)

ช่องทางการสร้างภาระการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs

- ▶ 1) การอุดหนุนโดยตรงโครงการที่นับเป็น Public Service Account (PSA)
- ▶ 2) การอุดหนุนทางอ้อมผ่านการนำส่งรายได้ที่ลดลงของ SFIs
- ▶ 3) การเพิ่มทุน

จบการนำเสนอ

