
การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน การบริหารหนี้สาธารณะ ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ โดยการวางแผน กำกับและดำเนินการก่อหนี้ ค่าประกัน และปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้การบริหารหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดหาเงินกู้ให้เพียงพอ ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และชำระหนี้ของรัฐบาลให้ครบถ้วนตรงเวลา โดยตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ 2563 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีการกู้เงินเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งการกู้เงินตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ และการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนัก ถึงความสำคัญของภาระและความยั่งยืนทางการคลัง จึงเลือกตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ การดำเนินงานการบริหารหนี้สาธารณะ ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยผลการตรวจสอบที่สำคัญ มีดังนี้

ส่วนที่ 1 : การดำเนินการบริหารหนี้สาธารณะตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

จากการตรวจสอบ พบว่า การบริหารหนี้สาธารณะของ สบน. อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด และกรอบที่ใช้ในการควบคุมดูแลการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารหนี้สาธารณะภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด จำนวน 2 ฉบับ ประกอบด้วย

1.1 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.1.1 กรอบวงเงินกู้และการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง

จากการตรวจสอบผลการกู้เงินและการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2556 – 2565 พบว่า การกู้เงินในแต่ละวัตถุประสงค์และการค้ำประกันอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมาย กำหนด แต่ภายหลังจากเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ผลการกู้เงิน ใน 2 วัตถุประสงค์ คือ การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และการกู้ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยจำนวนการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่าย สูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณ 2563 – 2564 เต็มตามกรอบที่กำหนดทั้ง 2 ปีงบประมาณ ในขณะที่ผลการกู้ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ในช่วงปีงบประมาณ 2564 - 2565 มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นกว่าปีงบประมาณ 2563 อย่างก้าวกระโดด อาจทำให้รัฐมีภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การกู้เงินในแต่ละวัตถุประสงค์ มีการกำหนดกรอบเพดานวงเงินกู้เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน ยกเว้นการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ กรณีการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 24 (1) ที่มีเพียงการกำหนดให้กู้เงินเพื่อ นำมาชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังได้ไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ จึงเสมือนว่า กฎหมาย การบริหารหนี้สาธารณะไม่ได้กำหนดกรอบเพดานในการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ไว้ อาจส่งผลให้รัฐบาล มีสัดส่วนการก่อหนี้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งนอกจากจะไม่ส่งผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในภาพรวมแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดภาระดอกเบี้ยที่สะสมเพิ่มขึ้นและเป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต ทั้งนี้

สบ. ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการกู้เงินในอดีตที่มีเพดานการกู้เงินภายใต้กรอบการกู้เงินใหม่และกรอบหนี้สาธารณะคงค้าง และยังขึ้นอยู่กับพิจารณาจัดสรรวงเงินเพื่อชำระต้นเงินกู้ในแต่ละปีของสำนักงานประมาณ ซึ่งหากได้รับจัดสรรชำระต้นเงินกู้น้อยจะทำให้ระดับหนี้คงค้างลดลงได้น้อย จึงทำได้เพียงปรับโครงสร้างหนี้เท่ากับหนี้สะสมที่เป็นภาระอยู่ ดังนั้น วงเงินการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้จึงกำหนดไว้ในลักษณะข้อความแทนการกำหนดกรอบเพดานวงเงินกู้ที่เป็นตัวเลขอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อวงเงินการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้

1.1.2 กลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium-Term Management Strategy : MTDS)

จากการตรวจสอบตัวชี้วัดตามกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (MTDS) พบว่า ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณ.) พิจารณาทบทวนกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง และกรอบการบริหารหนี้ (Portfolio Benchmark) ซึ่งเป็นเป้าหมายในอีก 5 ปีข้างหน้า โดยให้พิจารณาทบทวนทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ ในช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2565 ประเทศไทยเผชิญสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 สบ. จึงมีการเสนอขอทบทวนปรับเปลี่ยนกรอบสัดส่วน/ตัวชี้วัดความเสี่ยง ได้แก่ สัดส่วนหนี้อัตราดอกเบี้ยคงที่ สัดส่วนของหนี้ที่จะต้องปรับอัตราดอกเบี้ย (Re-fixing) ใน 1 ปี สัดส่วนหนี้ที่จะครบกำหนดใน 1 ปี และสัดส่วนหนี้ที่จะครบกำหนดใน 3 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแม้ว่าสถานะสัดส่วนของ 3 ตัวชี้วัดแรก ยังคงเป็นไปตามกรอบสัดส่วนที่มีการปรับค่าเป้าหมายตัวชี้วัดก็ตาม แต่ในปีงบประมาณ 2564 – 2565 สถานะของสัดส่วนหนี้ที่จะครบกำหนดใน 3 ปี เกินจากกรอบเป้าหมายที่กำหนดและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจส่งผลให้รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สบ. ให้ข้อมูลว่าสัดส่วนหนี้ที่จะต้องปรับอัตราดอกเบี้ยใน 1 ปี มีนัยสำคัญต่อการชำระหนี้มากกว่าสัดส่วนหนี้ที่จะครบกำหนดใน 3 ปี และควรพิจารณาตัวชี้วัดตาม MTDS ร่วมกันเพื่อให้สะท้อนคุณภาพของการบริหารหนี้ในภาพรวม รวมทั้งสัดส่วนตัวชี้วัดตาม MTDS เป็นการกำหนดค่าเป้าหมายที่ต้องการบรรลุในอีก 5 ปีข้างหน้า โดยในระหว่างปีอาจมีการปรับเปลี่ยนกรอบสัดส่วน/ตัวชี้วัดตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และสถานะของสัดส่วน/ตัวชี้วัดอาจสูงหรือต่ำกว่ากรอบที่กำหนดได้ในระหว่างช่วงเวลา แต่หากสถานะของสัดส่วน/ตัวชี้วัดยังคงมีทิศทางหรือแนวโน้มที่จะมุ่งสู่เป้าหมายที่กำหนด ถือเป็นสิ่งที่ยอมรับได้

1.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

จากการตรวจสอบข้อมูลสถานะสัดส่วนตามกรอบการบริหารหนี้สาธารณะและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 – 2566 (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2566) พบว่า การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศอยู่ภายใต้กรอบสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด โดยในช่วงปีงบประมาณ 2563 – 2564

ภายหลังจากเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีการประกาศปรับเปลี่ยนกรอบสัดส่วนที่ใช้ในการบริหารหนี้สาธารณะและกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ 2 รายการ คือ (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยการทบทวนกรอบสัดส่วนนี้เป็นไปตามความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้มีการทบทวนสัดส่วนต่าง ๆ อย่างน้อยทุก 3 ปี และ (2) สัดส่วนงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ โดยการทบทวนกรอบสัดส่วนดังกล่าวเป็นไปตามความในมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2. กรอบที่ใช้ในการควบคุมดูแลการบริหารหนี้สาธารณะตามมาตรฐานสากล

จากการศึกษามาตรฐานและเกณฑ์การประเมินเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะของต่างประเทศ ได้แก่ องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (INTOSAI) และธนาคารโลก (World Bank) พบว่า การกำหนดตัวชี้วัดที่ใช้เป็นกรอบการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศในปัจจุบัน มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดตามมาตรฐานสากล และทุกตัวชี้วัดจะถูกกำหนดได้ตามกฎหมายที่ใช้ในการบริหารหนี้สาธารณะ ยกเว้นเพียง 1 ตัวชี้วัด คือ สัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณที่ยังไม่มีการกำหนดได้ตามกฎหมาย แต่ สบн. มีการควบคุมและติดตามกรอบสัดส่วนดังกล่าว โดยกำหนดเป็นเกณฑ์ภายใน รวมทั้งรายงานต่อ คนน. เพื่อใช้เป็นแนวทางการพิจารณาประกอบการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งกำกับดูแลภาระหนี้ของรัฐบาล ซึ่ง สบн. ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า สัดส่วนภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณได้คำนวณรวมอยู่ในสัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณแล้ว เนื่องจากมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นิยามภาระหนี้ของรัฐบาล ประกอบด้วย ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระที่ต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณ

ส่วนที่ 2 : การดำเนินงานตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

จากการตรวจสอบแผนและผลการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2561 – 2565 ของ สบн. พบว่า สบн. มีการดำเนินการบริหารหนี้สาธารณะเป็นไปตามแผนที่กำหนดทั้งการก่อหนี้ใหม่ การบริหารหนี้เดิม และการชำระหนี้ แต่ยังคงมีความเสี่ยงต่อการรักษาระดับตัวชี้วัดและกรอบวินัยทางการเงินการคลังที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. การก่อหนี้ใหม่ จากการตรวจสอบผลการก่อหนี้ของรัฐบาล พบว่า ในปีงบประมาณ 2563 – 2564 ซึ่งมีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเต็มตามกรอบวงเงินกู้ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งยังมีการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะที่มีวงเงินกู้สูง โดยหากเปรียบเทียบหนี้ที่รัฐบาลกู้มาใช้โดยตรงในปีงบประมาณ 2562 (ก่อนสถานการณ์ COVID-19) กับปีงบประมาณ 2564 จะเห็นว่า หนี้ที่รัฐบาลกู้มาใช้โดยตรงเพิ่มสูงขึ้น จาก 450,000.00 ล้านบาท เป็น 1,493,809.76 ล้านบาท ส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของระดับหนี้สาธารณะ

อย่างมีนัยสำคัญในเวลาอันรวดเร็ว จึงอาจเกิดความเสี่ยงต่อการรักษาระดับตัวชี้วัดและกรอบวินัยทางการคลังที่กำหนด

2. การบริหารหนี้เดิม จากการตรวจสอบผลการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล พบว่า การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปีงบประมาณ 2564 – 2565 ที่มีการเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยปีงบประมาณ 2564 มีผลการปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน 1,120,059.40 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2563 ที่มีผลการปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน 431,469.29 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลมาจากการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นสำคัญ โดยในปีงบประมาณ 2561 – 2565 สบ. มีการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของรัฐบาล (หนี้ในประเทศ) ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละปี มากกว่าร้อยละ 70 ของหนี้เงินกู้รัฐบาลในประเทศที่ครบกำหนดชำระ ยกเว้นปีงบประมาณ 2563 แสดงให้เห็นว่า หนี้เงินกู้ของรัฐบาลส่วนใหญ่จะถูกปรับโครงสร้างหนี้เพื่อยืดระยะเวลาการชำระหนี้ ซึ่งอาจทำให้รัฐมีต้นทุนในการบริหารหนี้เงินกู้เพิ่มสูงขึ้นในอนาคต สอดคล้องกับจำนวนภาระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมของหนี้เงินกู้รัฐบาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 – 2565 ที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 10,000 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี และคาดว่าจะยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามปริมาณหนี้รัฐบาลคงค้างและจำนวนการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของรัฐบาล

3. การชำระหนี้ จากการตรวจสอบข้อมูลผลการชำระหนี้กับหนี้ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละปี พบว่า สัดส่วนการชำระต้นเงินกู้ของรัฐบาลต่อต้นเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละปีมีแนวโน้มลดลง โดยในปีงบประมาณ 2565 มีสัดส่วนการชำระต้นเงินกู้ของรัฐบาลต่อต้นเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระเท่ากับร้อยละ 6.07 ลดลงจากปีงบประมาณ 2561 ที่มีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 19.28 แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลในแต่ละปีมีสัดส่วนที่ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับจำนวนต้นเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละปี ส่งผลให้รัฐบาลมีส่วนของหนี้ที่ครบกำหนดชำระที่ต้องนำไปปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแม้ว่า สบ. จะสามารถบริหารจัดการหนี้ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละปี โดยการปรับโครงสร้างหนี้ได้ก็ตาม แต่ภาระหนี้คงค้างที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนดอกเบี้ยที่สะสมเพิ่มขึ้น จึงอาจส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปชำระเป็นค่าดอกเบี้ยและคงเหลืองบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ลดลงจนไม่สามารถลดภาระหนี้คงค้างลงได้

ทั้งนี้ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2566 หนี้สาธารณะมีจำนวน 10,923,183.46 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 61.15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) แบ่งเป็น หนี้รัฐบาล จำนวน 9,558,050.39 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจ จำนวน 1,085,379.49 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจในภาคการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) จำนวน 223,508.22 ล้านบาท และหนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ จำนวน 56,245.36 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 87.50 9.94 2.05 และ 0.51 ของหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมด ตามลำดับ โดยในจำนวนหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมดสามารถแบ่งเป็นหนี้ในประเทศ จำนวน 10,750,929.48 ล้านบาท และหนี้ต่างประเทศ จำนวน 172,253.98 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 98.42 และ 1.58 ของหนี้สาธารณะคงค้างทั้งหมด ตามลำดับ

ส่วนที่ 3 : การดำเนินงานการบริหารหนี้รัฐวิสาหกิจที่มี DSCR ต่ำกว่า 1 เท่า

จากการตรวจสอบผลการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 – 2565 พบว่า รัฐบาลมีการอนุมัติให้รัฐวิสาหกิจที่มี DSCR ต่ำกว่า 1 เท่า กู้เงินและบริหารหนี้ได้ จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) การเคหะแห่งชาติ (กคช.) และการยางแห่งประเทศไทย (กยท.) ซึ่งผลการกู้เงินและบริหารหนี้ในแต่ละปีของรัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่ง มีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 ของผลการกู้เงินและบริหารหนี้ทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ โดยมีสัดส่วนการอนุมัติเงินกู้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารหนี้เดิมมากถึงร้อยละ 61.22 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด ในขณะที่การกู้เพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนา ซึ่งเป็นการกู้เงินที่จะก่อให้เกิดมูลค่าและการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 27.60 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด และส่วนใหญ่เป็นกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ ที่มีสัดส่วนร้อยละ 52.13 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด รองลงมาคือกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้โดยรัฐบาลค้ำประกัน คิดเป็นร้อยละ 42.04 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 5.83 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด ที่เป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้โดยรัฐบาลไม่ค้ำประกัน ซึ่งเงินกู้ทั้งกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดหาเงินกู้และให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ และกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้โดยรัฐบาลค้ำประกัน ที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 94.17 ของจำนวนเงินกู้ทั้งหมด จะเป็นภาระทางการคลังโดยตรงของรัฐบาล หากรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาการดำเนินงานหรือมีผลประกอบการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อรับภาระการชำระหนี้ในส่วนดังกล่าวก็จะเกิดเป็นภาระต่องบประมาณ และหากมีจำนวนหนี้ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น อาจเป็นการเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐวิสาหกิจทั้ง 5 แห่ง ที่มี DSCR ต่ำกว่า 1 เท่า จะดำเนินการตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ข้างต้น กำหนด แต่แนวทางการแก้ไขปัญหาและแผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจจัดทำเพื่อขอรับเงินกู้ในแต่ละปีมีรายละเอียดไม่แตกต่างกัน ไม่มีข้อมูลเชิงปริมาณหรือตัวเลขการคาดการณ์ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวทางที่กำหนดสามารถแก้ไขปัญหาได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และไม่มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมทั้งยังไม่ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มี DSCR ต่ำกว่า 1 เท่า ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาและแผนการบริหารหนี้ ทำให้ในการอนุมัติการกู้เงินไม่สามารถเปรียบเทียบแผนและผลการดำเนินงานเพื่อพิจารณาถึงผลสำเร็จหรือประสิทธิภาพของการดำเนินงานได้ อาจทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มุ่งเน้นการบริหารกิจการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือแผนการบริหารหนี้ที่กำหนดได้ ก่อให้เกิดความเสี่ยงกับรัฐบาลที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินและรับภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด อาจส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังของประเทศในอนาคต ทั้งนี้ ในการพิจารณาบรรจุแผนการบริหารหนี้สาธารณะ สบย. ได้ดำเนินการพิจารณาให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพการดำเนินโครงการและสถานะของรัฐวิสาหกิจด้วย รวมทั้งเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบข้อสังเกตของ คณ. และให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายกระทรวงเจ้าสังกัดในการเร่งรัดการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจด้วย

นอกจากนี้ รัฐยังมีการจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินชดเชยผลการขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะจากเงินงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยจากการตรวจสอบข้อมูลภาระที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินชดเชยให้รัฐวิสาหกิจ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ รฟท. รฟม. และ ขสมก. ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560 – 2564 พบว่า ภาระที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินชดเชยให้รัฐวิสาหกิจ มีจำนวน 354,408.12 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (Public Service Obligation : PSO) 20,081.90 ล้านบาท เงินชดเชยผลการขาดทุนตามกฎหมาย 8,500.00 ล้านบาท ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยที่รัฐบาลรับภาระ 276,921.99 ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อดำเนินโครงการตามที่รัฐบาลกำหนด 48,904.23 ล้านบาท

ส่วนที่ 4 : ข้อสังเกตจากการรายงานข้อมูลหนี้สาธารณะ

จากการตรวจสอบข้อมูลสถานะและการบริหารหนี้สาธารณะที่มีการเผยแพร่ในรายงานตามที่กฎหมายกำหนด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 – 2565 พบว่า ข้อมูลหนี้สาธารณะที่มีการรายงานยังไม่สอดคล้องตรงกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความไม่สอดคล้องตรงกันในรายงานฉบับเดียวกัน

1.1 การรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.1.1 ผลรวมจำนวนการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563 และรายงานการกู้เงินและคำประกันระหว่างเดือนตุลาคม 2562 ถึงเดือนมีนาคม 2563 (ครึ่งปีแรก) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 และรายงานการกู้เงินและคำประกันระหว่างเดือนเมษายน 2563 ถึงเดือนกันยายน 2563 (ครึ่งปีหลัง) ไม่สอดคล้องตรงกันกับผลรวมทั้งปีที่มีการรายงานตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 และรายงานการกู้เงินและคำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2563 ถึงเดือนกันยายน 2563 ทั้งนี้ สบณ.ได้ชี้แจงว่า ผลรวมที่มีความแตกต่างกันเกิดจากสถานะของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

1.1.2 ผลรวมจำนวนการกู้ของรัฐบาลเพื่อดำเนินโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564 และรายงานการกู้เงินและคำประกัน ระหว่างเดือนตุลาคม 2563 ถึงเดือนมีนาคม 2564 (ครึ่งปีแรก) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 และรายงานการกู้เงินและคำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564 (ครึ่งปีหลัง) ไม่สอดคล้องตรงกันกับผลรวมทั้งปีที่มีการรายงานตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 และรายงานการกู้เงินและคำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564

1.1.3 ผลรวมจำนวนการก่อหนี้ใหม่ของหน่วยงานอื่นของรัฐตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2564 และรายงานการกู้เงินและค้ำประกัน ระหว่างเดือน ตุลาคม 2563 ถึงเดือนมีนาคม 2564 (ครึ่งปีแรก) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 และรายงานการกู้เงินและค้ำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564 (ครึ่งปีหลัง) ไม่สอดคล้องตรงกันกับผลรวมทั้งปีที่มีการรายงานตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 และรายงานการกู้เงิน และค้ำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564

1.1.4 วงเงินรวมผลการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน กรณีเงินกู้ เพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 และรายงานการกู้เงินและค้ำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564 มีการนับรวมการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันทั้งจำนวน

1.2 การรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.2.1 การรายงานผลการดำเนินงานการค้ำประกันและการกู้มาให้อำเภอ (ในประเทศ) และ ผลการกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ตามรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2563 มีการรายงานผล ไม่สอดคล้องตรงกันระหว่างตารางสรุปกรอบการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาลกับรายละเอียดการกู้ ในแต่ละรายการ

1.2.2 การรายงานผลการดำเนินงานการค้ำประกันและการกู้มาให้อำเภอ (ในประเทศ) ตามรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2565 มีการรายงานผลไม่สอดคล้องตรงกันระหว่างตารางสรุป กรอบการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาลกับรายละเอียดการกู้ในแต่ละรายการ

2. ความไม่สอดคล้องตรงกันระหว่างรายงาน 2 ฉบับ คือ รายงานสถานะของหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.1 ผลรวมจำนวนหนี้ที่รัฐบาลกู้มาให้อำเภอ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563 และรายงานการกู้เงินและค้ำประกัน ระหว่างเดือนตุลาคม 2562 ถึงเดือนมีนาคม 2563 (ครึ่งปีแรก) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 และรายงานการกู้เงินและค้ำประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2563 ถึงเดือน กันยายน 2563 (ครึ่งปีหลัง) ไม่สอดคล้องตรงกันกับผลรวมตามรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2563

2.2 ผลรวมจำนวนการบริหารหนี้เดิมของรัฐบาล ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563 และรายงานการกู้เงินและค้ำประกัน ระหว่างเดือน

ตุลาคม 2562 ถึงเดือนมีนาคม 2563 (ครึ่งปีแรก) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง รายงานสถานะหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2563 และรายงานการกู้เงินและค้าประกัน ระหว่างเดือนเมษายน 2563 ถึงเดือนกันยายน 2563 (ครึ่งปีหลัง) ไม่สอดคล้องตรงกันกับผลรวมตามรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2563 ทั้งนี้ สบ. ได้ชี้แจงว่า ผลรวมที่มีความแตกต่างกันเกิดจากกรณีที่ใช้เครื่องมือกู้เงินในลักษณะ Bridge Finance (เครื่องมือกู้เงินในระยะสั้นในช่วงระหว่างรอยต่อในการออกตราสารหนี้ระยะยาว) ซึ่งภายใต้กรอบวงเงินเดียวกันในแผนฯ อาจมีการดำเนินธุรกรรมมากกว่า 1 ครั้ง รวมทั้งการบันทึกรายการหลังจากการมีรายงานแล้ว

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารหนี้สาธารณะและภาวะทางการคลังของประเทศ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. เสนอรายงานการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานการบริหารหนี้สาธารณะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อพิจารณาประกอบการกำหนดทิศทางการและนโยบายในการบริหารหนี้สาธารณะ

2. พิจารณาทบทวนให้รัฐวิสาหกิจที่มีค่า DSCR ต่ำกว่า 1 เท่า ซึ่งได้รับอนุมัติการกู้เงินตามข้อยกเว้นของระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานหรือผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินการตามแนวทางการแก้ไขปัญหาและแผนการบริหารหนี้ที่ชัดเจน โดยให้แสดงข้อมูลผลการดำเนินงานเชิงปริมาณที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน อาทิ จำนวนผู้โดยสารหรือจำนวนรายได้ที่เพิ่มขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาและแผนการบริหารหนี้ที่กำหนดสามารถแก้ไขปัญหาองค์กรได้จริงหรือไม่ เพียงใด และเสนอข้อมูลให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการขออนุมัติการกู้เงินต่อคณะรัฐมนตรี ให้สอดคล้องกับมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ให้กระทำด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ และการกระจายภาระการชำระหนี้

3. ให้มีการสอบถามความถูกต้องของข้อมูลหนี้สาธารณะที่มีการรายงานและเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ โดยให้รายงานในแต่ละฉบับที่มีการเผยแพร่มีข้อมูลที่ถูกต้องสอดคล้องตรงกัน เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายนอก หรือสาธารณชนที่สนใจ และต้องการนำข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะไปใช้ประโยชน์ มีฐานข้อมูลหนี้สาธารณะที่ถูกต้อง สามารถสอบย้อนข้อมูลรายละเอียดการบริหารจัดการหนี้ได้