



แบบประเมินมาตรฐานรายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
ของสำนักกรรมการ ๑

ชื่อเรื่อง การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ  
และผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของประเทศ

| ลำดับที่                                    | ประเด็นการประเมิน                                     | ผ่าน | แก้ไข | ไม่ผ่าน |
|---|---|------|-------|---------|
| เกณฑ์การพิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง   |   |      |       |         |
| ๑.  | ชื่อเรื่อง  | /    |       |         |
| ๒.  | บทนำ  | /    |       |         |
| ๓.  | เนื้อเรื่อง (บทที่ ๑ - บทที่ ๔)                       | /    |       |         |
| ๔.  | ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง | /    |       |         |
| ๕.  | แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ                  | /    |       |         |
| เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน   |   |      |       |         |
| ๑.  | การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา                           | /    |       |         |
| ๒.  | การใช้ภาษาและการเรียบเรียง                            | /    |       |         |
| ๓.  | ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน           | /    |       |         |
| เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล |   |      |       |         |
| ๑.  | การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม        | /    |       |         |

(ลงชื่อ) ..... ผู้จัดทำ  
(นายศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล)  
นิติกรชำนาญการ  
วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) ..... ผู้ตรวจสอบ  
(นางสาวนิภา ก้วสกุล)  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน  
การคลังการธนาคาร และสถาบันการเงิน  
วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) ..... ผู้ตรวจสอบ  
(นายอรุณ ลายผ่องแผ้ว)  
ประธานคณะทำงานพิจารณาเอกสารวิชาการ  
ของสำนักกรรมการ ๑  
วันที่ ๑๗ ก.พ. ๒๕๖๑

(ลงชื่อ) ..... ผู้รับรอง  
(นางอารยะหญิง จอมพลาพล)  
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑  
วันที่ ๑๗ ก.พ. ๒๕๖๑



รายงานการศึกษาทางวิชาการ  
เรื่อง  
การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ  
และผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของประเทศ

จัดทำโดย  
นายศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล  
ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ  
กลุ่มงานคณะกรรมการการเงิน การคลัง  
การธนาคารและสถาบันการเงิน  
สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คำนำ

ตามที่สำนักกรรมการ 1 2 และ 3 จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ 1 2 และ 3 พ.ศ. 2561 – 2564 ในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ จึงได้มีการกำหนดแผนการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้การจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังกล่าว จึงได้จัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของประเทศขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รูปแบบการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบและภาระทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ศึกษาวิเคราะห์สาระสำคัญและผลกระทบของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร และเป็นประโยชน์แก่เพื่อนข้าราชการที่ต้องการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ เพื่อนำไปใช้สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อไป

ศุภวัฒน์ ต้อนรับสกุล  
สิงหาคม 2561

## บทคัดย่อ

รายงานการศึกษาทางวิชาการ เรื่อง การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของประเทศฉบับนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รูปแบบการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบและภาระทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ศึกษาวิเคราะห์สาระสำคัญและผลกระทบของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือ (SFIs) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ภายใต้กรอบกฎหมายจัดตั้งของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐ จึงมักถูกรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายของรัฐบาล ที่เรียกว่า “กิจกรรมกึ่งการคลัง” ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการได้ เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนตามปกติหรือสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอ ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณในการดำเนินโครงการ ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจส่งผลกระทบต่อรายงานฐานะการคลัง ไม่สามารถสะท้อนถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล อันอาจนำไปสู่การไม่รู้ฐานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของความเสียหายทางการคลังประเภทหนึ่ง และส่งผลให้สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกบั่นทอน จากการที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วน หรือทั้งหมดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง และอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังและเป็นภาระงบประมาณได้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ และนำมาซึ่งภาระทางการคลัง ๒ ส่วน คือ ภาระผูกพันที่ชัดเจนในการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และภาระผูกพันโดยนัยจากการที่จะต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกด้วย

จึงได้มีแนวคิดในการแบ่งเบาภาระทางการคลังส่วนดังกล่าวของรัฐบาล โดยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (กองทุนฯ) ขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินของรัฐ ที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาลในส่วนที่มีการจัดสรร

งบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจในช่วงที่ผ่านมา และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนฯ พบว่า การจัดตั้งกองทุนฯ เกิดจากการที่รัฐบาลต้องการถ่ายโอนผลกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจขนาดใหญ่ที่มีผลกำไรจำนวนมาก เพื่อนำมาตั้งเป็นกองทุนฯ และนำไปใช้เป็นเงินในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน รวมทั้งใช้ในการสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถดำเนินการได้สะดวกและรวดเร็วกว่า และไม่ต้องถูกตรวจสอบจากการเสนอของงบประมาณเพิ่มทุนด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากรัฐสภาด้วย และกองทุนฯ มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน การดำเนินการของกองทุนฯ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ด้วย โดยเฉพาะในส่วนที่พระราชบัญญัติกองทุนฯ มิได้บัญญัติไว้ จะต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนหมุนเวียนฯ มาใช้บังคับ เพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด อันจะส่งผลให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ควรกำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี ตามร่างเดิมที่ ครม. เสนอมา แต่จะต้องเป็นการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติต่าง ๆ หรือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ โดยไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณ

ในส่วนการเปรียบเทียบหลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 นั้น พบว่า มีหลักการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยมีเพียงหลักการให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน เพื่อนำส่งเข้ากองทุนที่กำหนดเท่านั้นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติต่าง ๆ หรือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ และเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 ให้นำงบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ซึ่งต้องจัดทำเป็นประจำทุกปี และผ่านการตรวจสอบรับรองของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบแล้วนั้น เสนอต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบด้วย รวมทั้งเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบเป็นประจำทุกปี เนื่องจากการใช้จ่ายเงินของกองทุน เป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยไม่ผ่านวิธีการทางงบประมาณ และไม่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภา

นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องกำหนดบทบาทในการกำกับดูแลให้มีความชัดเจนและโดยเคร่งครัดตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และจะต้องทำงานสอดประสานกันอย่างลงตัว เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินงานได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและพันธกิจที่กำหนดไว้ของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง และเมื่อระบบสถาบันการเงินพัฒนาจนสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงแล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรลดบทบาทในการแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างสถาบันการเงินเอกชน โดยมุ่งเน้นดำเนินการตามพันธกิจเมื่อแรกเริ่มก่อตั้งเท่านั้น รวมทั้งสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนฯ ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์กองทุนฯ ให้ประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง

## สารบัญ

|  | หน้า      |
|--|-----------|
| บทคัดย่อ   | ก         |
| สารบัญ   | ง         |
| สารบัญภาพ  | จ         |
| <b>บทที่ 1 บทนำ</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา   | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา  | 2         |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา   | 2         |
| 1.4 วิธีการศึกษา   | 3         |
| 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ  | 3         |
| <b>บทที่ 2 แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</b>   | <b>4</b>  |
| 2.1 แนวคิด   | 4         |
| 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง  | 14        |
| <b>บทที่ 3 ผลการศึกษา</b>  | <b>20</b> |
| 3.1 แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง<br>ของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบและภาระทางการคลัง<br>อันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ | 20        |
| 3.2 วิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558   | 21        |
| 3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนา<br>ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครอง<br>เงินฝาก พ.ศ. 2551                                     | 24        |
| <b>บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ</b>  | <b>26</b> |
| 4.1 สรุปผลการศึกษา   | 26        |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ   | 27        |
| <b>บรรณานุกรม</b>  | <b>30</b> |



## สารบัญภาพ

| ภาพที่   | หน้า |
|--|------|
| 1 ภาพ Infographic เรื่อง การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของประเทศ | 29   |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งรายงานผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในปีงบประมาณ 2559 และปีงบประมาณ 2560 พบว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิได้สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณมาโดยตลอด โดยในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2561 (ตุลาคม 2560 – มีนาคม 2561) รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้สุทธิ 1.07 ล้านล้านบาท สูงกว่าประมาณการตามเอกสารงบประมาณ 3.8 หมื่นล้านบาท โดยได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการนำส่งรายได้ของรัฐวิสาหกิจ และภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้ของผู้ประกอบการที่ขยายตัวได้ดี ซึ่งเป็นการสะท้อนภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศที่ยังคงขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าในช่วงที่เหลือของปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจะสามารถจัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (กระทรวงการคลัง, 2561)

เมื่อพิจารณาข้อมูลย้อนหลังจากการจัดทำงบประมาณโดยสังเขปของสำนักงานงบประมาณพบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและความจำเป็นของการใช้จ่ายภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ พร้อมกับพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ความคุ้มค่า ศักยภาพของหน่วยงาน ความพร้อมในการดำเนินงานและขีดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างสมเหตุสมผล มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาโครงสร้างงบประมาณ ในปีงบประมาณ 2558 – 2561 ที่ผ่านมา จะพบว่างบรายจ่ายลงทุน ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน (สำนักงานงบประมาณ, 2553) และเป็นงบประมาณส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการก่อสร้างสาธารณูปโภคและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ จะมีวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีวงเงินงบประมาณไม่มากนัก โดยมีอัตราส่วนระหว่างร้อยละ 17.5 – 22.8 ของวงเงินงบประมาณเท่านั้น (กรอบความยั่งยืนทางการคลังได้กำหนดสัดส่วนของงบลงทุนเอาไว้ที่ร้อยละ 25 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี) ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ จำนวน 3.0 ล้านล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 5.0 หมื่นล้านบาท มีการกำหนดวงเงินรายจ่ายลงทุนไว้เป็นจำนวน 6.6 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22 ของวงเงินงบประมาณ ซึ่งลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 1.6 หมื่นล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 2.4 และมีประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาล จำนวน 2.55 ล้านล้านบาท กำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน 4.5 แสนล้านบาท ซึ่งการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว ยังอยู่ในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อวินัยและฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว (สำนักงานงบประมาณ, 2561, น. 3-4)

จากข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและการจัดทำงบประมาณโดยสังเขปดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในช่วงหลายปีที่ผ่านมาต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน ส่งผลให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการกู้เงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ก็ยังหาเพียงพอไม่ รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยที่ผ่านมาได้มีการนำเครื่องมือทางการเงิน การคลังและงบประมาณรูปแบบใหม่ ๆ มาใช้อย่างมากมาย เพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดการพัฒนา อาทิ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือ Public Private Partnership (PPP) การนำกิจกรรมนอกงบประมาณมาช่วยในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการนั้น ๆ เช่น การดำเนินนโยบายผ่านกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน (กองทุนนอกงบประมาณ) เป็นต้น และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ทั้งนี้ กิจกรรมนอกงบประมาณที่รัฐบาลมักนำมาใช้ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ การดำเนินนโยบายรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ หรือที่เรียกว่า กิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities : QFA) ซึ่งรัฐบาลจะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้แต่ไม่เพียงพอ ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยที่การช่วยเหลือดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง จึงเป็นที่มาของการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของประเทศ ในครั้งนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบและภาวะทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

1.2.2 เพื่อศึกษาสาระสำคัญและผลกระทบของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และหลักการของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักการของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบและภาวะทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ศึกษาพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 หลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

#### 1.4 วิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูล จากบนเว็บไซต์ แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบเพื่อหาข้อสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนิน กิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบต่อสถานะทางการคลัง และภาระทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง

1.5.2 ทำให้ทราบสาระสำคัญจากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการของพระราชบัญญัติ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

1.5.3 รายงานการศึกษานี้ สามารถใช้เป็นข้อมูลวิชาการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการการเงิน การคลังฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นข้อมูลวิชาการด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการกลุ่มงานคณะกรรมการการการเงิน การคลังฯ และข้าราชการในสำนักกรรมการ 1 อันเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้สนใจศึกษา ในเรื่องนี้ เพื่อนำไปใช้ในการสนับสนุนและพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ด้านเลขานุการ วิชาการและ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นการส่งเสริมการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิด

##### 2.1.1 แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

##### 1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจในต่างประเทศ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจตามความหมายของ World Development Report 1989 หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐหรือกึ่งของรัฐที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐบาลหรือองค์กรช่วยเหลือระหว่างประเทศ สถาบันการเงินเฉพาะกิจดังกล่าวจะให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยเงินทุนระยะยาวที่ธนาคารพาณิชย์ไม่อนุมัติ ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ 1970 รัฐบาลยังให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญอีกด้วย ทั้งนี้ หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียมีสถาบันซึ่งทำหน้าที่เฉพาะกิจเพื่อการพัฒนาภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ อาทิ

(1) ญี่ปุ่น มีสถาบันที่ทำหน้าที่เสมือนสถาบันการเงินเฉพาะ ซึ่งถือเป็นสถาบันของรัฐ ประกอบด้วย Postal Savings System เป็นสถาบันที่มีการระดมเงินออมและเป็นตัวกลางทางการเงินที่สำคัญในระบบการเงินของญี่ปุ่น รัฐบาลจะนำเงินทุนเหล่านี้ไปให้ Government Financial Institutions นำไปให้สินเชื่อแก่ธุรกิจหรือบุคคลธรรมดาตามนโยบายของรัฐอีกทอดหนึ่ง โดย Government Financial Institutions เป็นสถาบันที่เป็นของรัฐมี 9 แห่ง โดยเป็นธนาคาร 2 แห่ง และบริษัท (Public Corporations) อีก 7 แห่ง ทำหน้าที่ส่งเสริมและช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเอกชน โดยไม่มีนโยบายในการแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ สถาบันการเงินของรัฐจะให้กู้แก่ธุรกิจต่าง ๆ ด้วยการให้สินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อ

(2) เกาหลีใต้ มีสถาบันการเงินเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชดเชยสินเชื่อที่ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถให้ได้ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของทุน กำไร และความชำนาญของธนาคารพาณิชย์เอง ปัจจุบันมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่สำคัญ ดังนี้ Korea Development Bank ทำหน้าที่ให้สินเชื่อแก่อุตสาหกรรมหลักที่สำคัญของประเทศ เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแหล่งเงินทุนธนาคารจะได้รับจากการออกพันธบัตรและเงินกู้จากภาครัฐบาล Export - Import Bank of Korea ทำหน้าที่จัดหาแหล่งเงินให้แก่ผู้ส่งออกและนำเข้า และ Industrial Bank of Korea ทำหน้าที่ในการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทั้งนี้ สถาบันการเงินเฉพาะดังกล่าวจัดตั้งด้วยกฎหมายที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของสถาบันนั้น ๆ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

(3) มาเลเซีย มี Development Finance Institutions (DFI) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งและส่งเสริม มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดหาแหล่งเงินทุนระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและการเกษตร ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดย DFI มีอัตราการเติบโตของสินทรัพย์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 13.8 ต่อปี ในช่วงปี ค.ศ. 1988-1998

(4) ฟิลิปปินส์ มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจ คือ The Development Bank of the Philippines (DBP) ซึ่งมีบทบาทในฐานะสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาของรัฐบาล จัดตั้งขึ้น

โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนระยะกลางและระยะยาวให้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมประเภท SMEs และส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารพัฒนาของเอกชนผ่านการร่วมลงทุนโดยตรง โดยอาศัยเงินทุนจากรัฐบาล และเงินฝากในระบบประกันสังคมของรัฐบาล (Government Social Insurance System : GSIS) และ the Social Security System (SSS) โดยธนาคารจะให้กู้ยืม ค่าประกัน และร่วมลงทุนในโครงการที่ต้องใช้เงินทุนในระยะยาว และเป็นโครงการที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (อ่าโน ภัศรี ธนะเนกเจริญ, นงนุช บุญกาญจนพานิชย์, ไตรรัตน์ ธนะประกอบกรณ์, ม.ป.ป., น. 14-15)

## 2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งแรกของไทย ซึ่งกำเนิดขึ้นโดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ที่ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการเก็บรักษาทรัพย์สินให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย โดยทรงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งคลังออมสินขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2456 ด้วยพระราชปณิธานที่จะให้คลังออมสินเป็นที่เก็บรักษาทรัพย์สินอย่างปลอดภัย และฝึกฝนให้ราษฎรรู้จักเก็บออมทรัพย์อย่างถูกวิธี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2489 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะคลังออมสินขึ้นเป็นธนาคารออมสิน โดยทรงตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสินขึ้น เพื่อรองรับกับความก้าวหน้าของกิจการคลังออมสินในอนาคต และเปิดดำเนินการในรูปแบบธนาคารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2496 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ให้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ขึ้น เพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ตามควรแก่อัตภาพ ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขึ้น ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มรายได้ หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร ต่อมา ธ.ก.ส. ได้ปรับบทบาทเข้าสู่การเป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาชนบท โดยการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาชนบท จนกระทั่งปัจจุบันได้มุ่งเน้นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเกษตรกรรายย่อย และให้บริการสินเชื่อที่หลากหลาย

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม หรือ บสย. ขึ้น ตามพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบผ่านกลไกการค้าประกันสินเชื่อ สร้างความเชื่อมั่นให้กับสถาบันการเงินในการอนุมัติสินเชื่อมากขึ้น ช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs ที่มีศักยภาพ แต่ขาดหลักประกันหรือหลักประกันไม่เพียงพอ ให้ได้รับวงเงินที่เพียงพอกับความต้องการในการดำเนินธุรกิจ ในช่วงต่อมาซึ่งการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีการแข่งขันกันมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า การลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธสน. หรือ (EXIM Bank) ขึ้น ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และเพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และช่วยแก้ไขปัญหาธุรกิจส่งออกที่ประสบภาวะซบเซา

อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน จึงมีการตราพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540 เพื่อจัดตั้งบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย หรือ บตท. ขึ้น เพื่อให้มีการพัฒนาตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยนำหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์มาใช้ในการระดมทุนสำหรับการขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้ได้มากเพียงพอและสม่ำเสมอ และเป็นการขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัยในวงกว้าง ต่อมา ในปี 2545 ได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธอท. หรือ (iBank) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและประกอบกิจการอื่นโดยไม่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลาม เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของชาวไทยมุสลิม ให้มีบริการทางการเงินที่ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม และมีการจัดตั้งธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธพว. หรือ (SME Bank) ขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อ ค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือให้บริการที่จำเป็นอื่น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไม่แตกต่างจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินด้านต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มช่องว่างในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนทั่วไป ภาคเกษตร และภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ง่ายมากขึ้น โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะดำเนินธุรกรรมเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบกฎหมายจัดตั้งของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง จึงกล่าวได้ว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือ (Specialized Financial Institutions : SFIs) คือ สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจ และสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ ธปท. ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 8 แห่ง ซึ่งสามารถแบ่งประเภทได้เป็น 2 ประเภทตามรูปแบบการให้บริการทางการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.) ได้แก่

ประเภทแรก สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินทั้งด้านเงินฝากและให้สินเชื่อ มี 4 แห่ง ได้แก่ ธ.ออมสิน ธ.เพื่อการเกษตรฯ ธ.อาคารสงเคราะห์ และ ธ.อิสลามฯ

ประเภทที่สอง สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำธุรกิจตามขอบเขตที่กำหนด เช่น ให้สินเชื่อหรือรับประกันสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเฉพาะกลุ่ม แต่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป มี 4 แห่ง ได้แก่ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมฯ ธ.เพื่อการส่งออกฯ ธ.พัฒนาวิสาหกิจฯ และบริษัทตลาดรองสินเชื่อฯ

#### (1) การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่หรือเกือบทั้งหมด กระทรวงการคลังจึงต้องทำหน้าที่เป็นทั้งเจ้าของกิจการ และเป็นผู้กำหนดนโยบาย

ภายในเวลาเดียวกัน โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในระดับมหภาค และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจในระดับจุลภาค เช่น การแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหาร การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และการจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง จึงส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้ง และจะต้องปฏิบัติตามแนวทางในการกำกับดูแลกับรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ซึ่งกฎเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างจากกฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธปท. และคณะกรรมการกำกับกิจการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

จากอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าว ส่งผลให้ในทางปฏิบัติการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจขาดความชัดเจน และบางกรณีไม่สอดคล้องกัน เนื่องจาก สศค. กำกับดูแลโดยมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วน สคร. กำกับดูแลโดยให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานเป็นหลัก ในบางครั้งจึงมีการกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับพันธกิจ นอกจากนี้ การที่กฎระเบียบที่ใช้บังคับสถาบันการเงินเฉพาะกิจไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ใช้กำกับดูแลสถาบันการเงินโดยทั่วไป แต่เปิดโอกาสให้สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชน จนเกิดการเบี่ยงเบนจากพันธกิจไปทำกิจกรรมในเชิงพาณิชย์มากยิ่งขึ้น รวมทั้ง การดำเนินงานตามนโยบายประชานิยมและการแทรกแซงทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการทุจริตและฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งสร้างความเสียหายและก่อให้เกิดภาระทางการคลังเป็นจำนวนมากแก่ ธ.พัฒนาวิสาหกิจฯ และ ธ.อิสลามฯ (สภาพัฒนาฯ, 2558, น. 21-23)

จากสาเหตุดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ โดยมอบหมายให้ ธปท. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยให้มีหน้าที่ครอบคลุมถึงการออกเกณฑ์ในการกำกับดูแล การตรวจสอบความเหมาะสมของผู้บริหาร ติดตามและตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงการสั่งการให้มีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ส่วนกระทรวงการคลัง มีหน้าที่กำกับนโยบายและการกำกับในฐานะผู้ถือหุ้น/เจ้าของกิจการเช่นเดิม นอกจากนี้ มอบหมายให้ ธปท. และกระทรวงการคลัง ทหาร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบในการกำกับดูแล ซึ่งต่อมา เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2558 รมว. คลัง มีคำสั่งมอบหมายให้ ธปท. กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 8 แห่ง ตามมาตรา 120 ของพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ใน 4 บทบาทหลักตามมติ ครม. โดยให้มีอำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สั่งให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น รวมทั้งแต่งตั้งบุคคล เพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการหรือทรัพย์สินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องปฏิบัติตามเพิ่มเติม หรือนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินฯ มาบังคับใช้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก รมว. คลัง การรายงานการกำกับดูแลและการตรวจสอบสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อ รมว. คลัง รวมทั้ง การเสนอต่อ รมว. คลัง เพื่อพิจารณาสั่งการให้แก้ไขในกรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพันธกิจ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)



## (2) การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ภาพรวมผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 6 แห่ง ที่เป็นตัวกลางทางการเงิน ซึ่งประกอบด้วย ธ.ออมสิน ธ.เพื่อการเกษตรฯ ธ.อาคารสงเคราะห์ ธ.อิสลามฯ ธ.เพื่อการส่งออกฯ และ ธ.พัฒนาวิสาหกิจฯ สรุปได้ดังนี้ กำไรสุทธิ (สะสม) ในเดือนพฤษภาคม 2561 มีจำนวน 2.98 หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมาซึ่งมีกำไร 2.15 หมื่นล้านบาท ในขณะที่ สินเชื่อของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขยายตัวเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน ด้านเงินรับฝาก ของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 4.7 ล้านล้านบาท จากช่วงเดียวกันของปีก่อนที่มีจำนวน 4.5 ล้านล้านบาท ในขณะที่หนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีจำนวน 2.41 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.29 ของสินเชื่อรวม โดยลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว จำนวน 3.94 หมื่นล้านบาท

ทั้งนี้ ผลกำไรสุทธิ (สะสม) ในรอบปีบัญชี 2560 มีจำนวน 5.30 หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดือนธันวาคม 2559 ซึ่งมีจำนวน 4.43 หมื่นล้านบาท โดย ธ.ออมสิน มีผลกำไรสุทธิสูงสุดจำนวน 3.12 หมื่นล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี 2556 เป็นต้นมา ด้านเงินรับฝาก ธ.ออมสิน มีจำนวน 2.26 ล้านล้านบาท โดยมีอัตราเงินรับฝากขยายตัวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีบัญชี 2556 เป็นต้นมา (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561)

โดยปกติแล้วสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะประกอบธุรกรรมเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบกฎหมายจัดตั้งแต่ละแห่ง แต่เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินของรัฐ จึงได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือกิจกรรมกึ่งการคลังด้วย เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น แต่การดำเนินการดังกล่าว ก็อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ผลกระทบและภาระทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

### 2.1.2 การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ที่ผ่านมารัฐบาลมักจะนำกิจกรรมนอกงบประมาณมาใช้ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการไว้ เนื่องจากเป็นช่องทางในการดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศ โดยเฉพาะกิจกรรมกึ่งการคลังถือเป็นกิจกรรมนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล โดยสามารถดำเนินการผ่าน ธปท. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านทางสถาบันการเงินเฉพาะกิจถือเป็นช่องทางสำคัญที่รัฐบาลมักนำมาใช้ในการดำเนินการ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มช่องว่างในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งมีการติดต่อทำธุรกรรมทางการเงิน และมีฐานข้อมูลของประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งถือได้ว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชน อันเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการส่งผ่านความช่วยเหลือไปสู่ประชาชนที่ประสบปัญหาทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกลุ่มเป้าหมาย

1) ความหมาย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้เรียกขานการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการตามนโยบายรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้ว จะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป แต่สื่อความหมายในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ

(1) กิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Activities : QFA) หมายถึง การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในหน่วยงานอื่นได้ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านรัฐสภา แต่อาจจะมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2549, น. 34)

(2) นโยบายกึ่งการคลัง หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะไม่ถูกบันทึกในรายการงบประมาณ (Off-Balance Sheet) (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2549, น. 10)

(3) ธุรกรรมนโยบายรัฐ หมายถึง โครงการนโยบายรัฐที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยโครงการดังกล่าวอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟู ผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย การก่อวินาศกรรม การฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนและภาคธุรกิจ

ทั้งนี้ ในการดำเนินธุรกรรมนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอาจจำเป็นต้องผ่อนปรนเงื่อนไขในการให้บริการ เช่น (1) อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและค่าเบี่ยประกัน เช่น กำหนดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด (2) เกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ เช่น ไม่มีหลักประกันหรือหลักประกันมูลค่าต่ำกว่าสินเชื่อจำนวนมาก และ (3) ระยะเวลา เช่น มีระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้หรือระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ยาวนานกว่าระยะเวลาที่สถาบันการเงินทั่วไปพึงยึดถือปฏิบัติ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้ ในการพิจารณาหรือระบุว่าการใดเป็นกิจกรรมกึ่งการคลังหรือกิจกรรมทางการคลังนั้น สามารถพิจารณาจากหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมก็ได้ กล่าวคือ กรณีที่หน่วยงานดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเป็นหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหมายความรวมถึง องค์การอิสระ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนที่สังกัดกระทรวง ทบวงกรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการคลัง แต่กรณีที่หน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเป็นธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรัฐวิสาหกิจ จะถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง

## 2) สาเหตุที่รัฐบาลดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจะดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการนั้น จะช่วยเพิ่มความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อันเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของประเทศ และยังส่งผลให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้โดยตรง เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ

ทางการเงินได้อย่างทั่วถึง รัฐบาลจึงสามารถใช้ฐานข้อมูลของลูกค้าดังกล่าวในการดำเนินนโยบาย เพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็วกว่าการดำเนินนโยบายทางการคลัง ตามปกติที่มีขั้นตอนในการเสนอของบประมาณตามวิธีการงบประมาณและเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งมีขั้นตอน ยุ่งยากและใช้ระยะเวลานานกว่า จึงอาจส่งผลให้การช่วยเหลือประชาชนเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันการณ์ (บุญศรีย์ โฆษิตานุกฤทธิ, ม.ป.ป., น. 2-4)

นอกจากนี้ รัฐบาลมักนำกิจกรรมกึ่งการคลังมาใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ โดยเชื่อว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจ ควรเริ่มจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนราคาถูกกว่า หรือแหล่งเงินทุนที่พร้อมรับความเสี่ยงมากกว่ากลไกตลาด ซึ่งถือเป็นกลไกการฟื้นฟูด้านอุปสงค์ ส่วนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจะเป็นการบริหารในส่วนของอุปทาน ซึ่งการลงทุนอันเกิดจาก กิจกรรมกึ่งการคลังจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาศักยภาพในการผลิตของประเทศได้ เช่นเดียวกับการดำเนินนโยบายทางการคลังผ่านกระบวนการทางรัฐสภาปกติ แต่มีความล่าช้าและเป็นช่องทาง ให้นักการเมืองและข้าราชการประจำใช้อำนาจและอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการซ่อนเร้นงบประมาณ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว แต่การใช้กิจกรรมกึ่งการคลังเป็นการใช้งบประมาณผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าสถาบันการเงินของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายอยู่แล้ว จึงมีความได้เปรียบในเชิงข้อมูลในการให้บริการด้านสินเชื่อได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการ ของกลุ่มเป้าหมายได้ดีกว่ากลไกอื่น ๆ อันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศในทางตรง โดยเฉพาะ หลายโครงการที่มุ่งเน้นการให้เงินทุนและโอกาสในการประกอบธุรกิจ เพื่อลดข้อจำกัดทางการเงิน ของผู้ประกอบการ การพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร รวมทั้งการให้สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค ของภาคครัวเรือน (ศิริโรจน์ เจริญผล, 2548, น. 6)

### 3) รูปแบบการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจในไทย

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังนั้นสามารถดำเนินการผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็น ธปท. รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีการดำเนินการในรูปแบบที่แตกต่าง กันออกไป (บุญศรีย์ โฆษิตานุกฤทธิ, ม.ป.ป., น. 4-8) ได้แก่

(1) การดำเนินมาตรการแทรกแซงทางการเงินโดยการดูดซับสภาพคล่องในระบบ ของธนาคารพาณิชย์ และการให้ความช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหา จะดำเนินการผ่าน ธปท.

(2) มาตรการเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย และการกำหนด ราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาตลาด จะดำเนินการผ่านรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และ

(3) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนและการประกันราคาสินค้าทางการเกษตร จะดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งในรายงานการศึกษาฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะรูปแบบ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังซึ่งดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่านั้น กล่าวคือ

#### ก) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน

การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนนี้ อาจดำเนินการในรูปแบบการให้สินเชื่อ ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด และการผ่อนปรนเกณฑ์การพิจารณาสินเชื่อ เช่น การให้สินเชื่อ โดยไม่มีหลักประกันหรือหลักประกันมูลค่าต่ำกว่าสินเชื่อเป็นอย่างมาก และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา เช่น มีระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้หรือระยะเวลาปลอดการชำระหนี้หรือปลอดดอกเบี้ยยาวกว่า

ระยะเวลาที่สถาบันการเงินเอกชนดำเนินการ โดยถือเป็นรูปแบบของกิจกรรมกึ่งการคลังที่ดำเนินการเป็นจำนวนมากและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในสถาบันการเงินเฉพาะกิจหลาย ๆ แห่ง

ข) การประกันราคาสินค้าทางการเกษตร

การประกันราคาสินค้าทางการเกษตรเป็นกิจกรรมกึ่งการคลังอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยดำเนินการผ่าน ธ.เพื่อการเกษตรฯ เป็นหลัก เช่น โครงการประกันภัยข้าวนาปี โครงการรับจำนำข้าว ส่วนโครงการประกันราคาสินค้าทางการเกษตรอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด อ้อยและมันสำปะหลัง มักมีการดำเนินการเป็นครั้งคราวในปีที่พืชผลดังกล่าวมีราคาตกต่ำ ซึ่งจะมีรูปแบบและกลไกในการดำเนินการแตกต่างกันไป

นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถแบ่งตามกลุ่มเป้าหมายได้ 4 กลุ่ม (ศิริโรจน์ เจริญผล, 2548, น. 5) ดังนี้

- ภาคประชาชน ส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่าน ธ.ออมสิน เป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สินเชื่อเพื่อเป็นเงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพ หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือชำระหนี้อื่น ๆ ทดแทนการใช้หนี้นอกระบบ และเป็นสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนเกี่ยวกับหลักประกัน ไม่ใช่หลักประกันหรือใช้บุคคลใกล้ชิดค้ำประกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อย

- ภาคเกษตรกร ส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่าน ธ.เพื่อการเกษตรฯ เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย ดำเนินการเพื่อบรรเทาปัญหาหนี้สินของเกษตรกร อันเนื่องมาจากราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำและภัยธรรมชาติ รวมทั้งเป็นการฟื้นฟูรายได้ของเกษตรกรเพื่อใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพต่อไป และโครงการประกันราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันด้านรายได้ที่มากขึ้น ซึ่งทั้งสองโครงการดังกล่าวมักถูกดำเนินการควบคู่กันไป

- ภาคอสังหาริมทรัพย์ ส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่าน ธ.อาคารสงเคราะห์ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการ ธอส. - กบข. เพื่อที่อยู่อาศัยข้าราชการ โครงการบ้านธนารักษ์ประชารัฐ และโครงการสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งข้าราชการได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังเป็นมาตรการที่สำคัญในการกระตุ้นการเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์ด้วย

- ภาควิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่าน ธ.พัฒนาวิสาหกิจฯ เช่น โครงการกองทุนพัฒนา SMEs ตามแนวพระราชรัฐ โครงการสินเชื่อเจ้าแก้ม 4.0 โครงการฟื้นฟูและเสริมศักยภาพวิสาหกิจขนาดย่อม ซึ่งเป็นโครงการให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยต่ำและ/หรือไม่ต้องใช้หลักประกันเพื่อสนับสนุนด้านเงินทุนและให้บริการทางการเงินแก่ผู้ประกอบการ SMEs อย่างครบวงจร

ทั้งนี้ สังเกตได้ว่ากลุ่มประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมกึ่งการคลังส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนกลุ่มฐานรากที่ประสบปัญหาไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินเอกชนโดยทั่วไป อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านรายได้และหลักประกันในการขอสินเชื่อ

สรุปได้ว่า การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศซบเซา กิจกรรมกึ่งการคลังจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการสร้างแรงขับเคลื่อนให้เศรษฐกิจของประเทศได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากส่วนใหญ่ดำเนินการโดยใช้

มติ ครม. นอกจากนี้ ยังสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ตรงเป้าหมายในภาวะที่สินค้าทางการเกษตรมีราคาตกต่ำ และการค้าขายในประเทศฝืดเคือง เกษตรกรและประชาชนภาคแรงงาน รวมถึงผู้ประกอบการ SMEs จะได้รับผลกระทบด้านรายได้ การใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะทำให้รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มฐานรากเหล่านี้ได้โดยตรง เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีความเข้าใจและมีฐานข้อมูลของกลุ่มลูกค้าอยู่แล้ว (อธิภัทร มุทิตาเจริญ, 2558)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจะมีข้อดีดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังอาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังได้ เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้นจนส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

2.1.3 ผลกระทบและภาระทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

1) ผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

บุญทริย์ โฆษิตานุกฤติ (ม.ป.ป., น. 11-13 ) ได้จำแนกผลกระทบของกิจกรรมกึ่งการคลังที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีต่อสถานะทางการคลัง ซึ่งผลกระทบที่สำคัญมี 3 ประเภท ดังนี้

(1) รายงานฐานะการคลังไม่สามารถสะท้อนถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล การที่รัฐบาลดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจำนวนมากจะทำให้ดุลงบประมาณไม่สามารถสะท้อนถึงสถานะที่แท้จริงทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากรายรับและรายจ่ายที่ปรากฏในรายงานฐานะการคลังไม่สามารถสะท้อนกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังที่ให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจช่วยรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วน จะทำให้รายจ่ายที่ปรากฏในรายงานฐานะการคลังของรัฐบาลไม่สามารถสะท้อนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายทั้งหมดของรัฐบาลได้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายดังกล่าวถูกรับภาระโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ส่งผลให้ ผลกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจลดลงและนำส่งรายได้เข้าคลังลดลง ทั้งนี้ การที่รายงานฐานะการคลังของรัฐบาลไม่สามารถสะท้อนถึงสถานะที่แท้จริงของรัฐบาลนั้น อาจนำไปสู่การไม่รู้ฐานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของความเสียหายทางการคลังประเภทหนึ่ง

(2) สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกบั่นทอน การที่รัฐบาลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังโดยให้รับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมดนั้น หากสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่งและภาระค่าใช้จ่ายนั้นมีไม่มาก ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหา แต่กรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสถานะทางการเงินที่อ่อนแอหรือมีภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องรับผิดชอบแทนรัฐบาลจำนวนมาก อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้ ดังเช่นปัญหาด้านการเงินของ ธ.พัฒนาวิสาหกิจฯ และ ธ.อิสลามฯ ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังในการให้สินเชื่อมีเงื่อนไขผ่อนปรนแก่กลุ่มลูกค้าที่ไม่ใช่ลูกค้าตามพันธกิจจนก่อให้เกิดหนี้เสียและส่งผลให้สถาบันการเงินทั้งสองแห่งมีผลการดำเนินงานขาดทุนเป็นจำนวนมาก

(3) การผลักภาระงบประมาณไปในอนาคต ที่ผ่านมารัฐบาลมักจะผลักภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่ความจริงแล้วการกระทำดังกล่าว เป็นเพียงการประวิงเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณไปในอนาคตเท่านั้น เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังจำนวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาด้านการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ส่งผลให้รัฐบาลต้องเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กระทรวงการคลัง จึงผลักดันให้มีการแยกบัญชีของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลออกจากการดำเนินงานปกติ ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หรือที่เรียกว่า Public Service Account (PSA) เพื่อประโยชน์ ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการขอรับการอุดหนุนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน นโยบายของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังที่มีต่อสถานะทางการเงินคลัง ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ผลกระทบจากการที่สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกบั่นทอน และการผลัดภาระงบประมาณไปในอนาคตนั้น อาจนำมาซึ่งภาระทางการเงินคลังจากการดำเนินกิจกรรม กึ่งการคลังด้วย หากการดำเนินการดังกล่าวสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องแบกรับค่าใช้จ่ายจำนวนมาก จนก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่อง หรือเมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุนหรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการเงินคลังเพิ่มขึ้น ในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุนและเงินอุดหนุนเพื่อชดเชย ความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง

อย่างไรก็ดี นอกจากผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการเงินคลังดังกล่าวแล้ว การดำเนิน กิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจในหลาย ๆ โครงการ อาจเป็นการสร้างภาระหนี้ ภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น และจากปัญหา ดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาพฤติกรรมชักนำความเสี่ยง โดยลูกหนี้บางส่วนอาจเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ ของรัฐบาลที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนเมื่อเป็นหนี้ จึงขาดความรับผิดชอบในการชำระหนี้ ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นหนี้ด้อยคุณภาพหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อไป และอาจนำไปสู่การเป็นภาระ ต้องงบประมาณในอนาคต (ภัสรี ธนะอเนกเจริญ และคณะ, ม.ป.ป., น. 6)

2) ภาระทางการเงินคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ภาระทางการเงินคลัง หมายถึง ภาระที่อยู่ในรูปของรายจ่ายหรือหนี้สินที่รัฐบาล จะต้องชำระหรืออาจจะต้องชำระเมื่อเกิดเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง โดยเงินที่ใช้ในการชำระภาระ ดังกล่าวนี้น่ามาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน (บุญทรัพย์ โฆษิตานุกฤติ, 2550, น. 1)

การดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลหรือกิจกรรมกึ่งการคลังที่เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและภาระหนี้ที่เกิดจากโครงการ เมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุนหรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการเงินคลังในการจัดสรร งบประมาณเงินอุดหนุนจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้ ภาระอุดหนุนการดำเนินโครงการตามนโยบาย รัฐบาลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะเป็นการอุดหนุนเฉพาะการดำเนินงานในส่วนธุรกรรมที่เกิดขึ้น จากนโยบายรัฐบาลเท่านั้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561, น. 80)

แม้ว่าการใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง จะส่งผลให้รัฐบาลสามารถช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้นก็ตาม แต่ก็นำมาซึ่งผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการเงินคลังดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งก่อให้เกิดภาระทางการเงินคลัง อย่างน้อย 2 ส่วน (อิสร์กุล อุณหเกตุ, 2558, น. 8) โดยแยกพิจารณา ดังนี้

(1) ภาระผูกพันที่ชัดเจน (Explicit contingent liability) เป็นภาระทางการเงินคลัง จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามนโยบาย ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

เพื่อชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นประจำ โดยสัดส่วนเงินอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจต่อวงเงินงบประมาณรวม มีแนวโน้มไม่แน่นอน ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 สถาบันการเงินเฉพาะกิจได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวน 80,987 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่ ธ.เพื่อการเกษตรฯ จำนวน 70,833 ล้านบาท (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561, น. 85)

(2) ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit contingent liability) เป็นภาระจากการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งรัฐบาลจะมีการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจแตกต่างกันในแต่ละปี โดยการอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนจะพิจารณาจากผลการดำเนินงานของแต่ละสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ ฐานะทางการเงิน รวมถึงความจำเป็นในการจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานตอบสนองพันธกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยที่ปีงบประมาณ 2557 ซึ่งเป็นปีงบประมาณสุดท้ายที่มีการเพิ่มทุน จำนวนทั้งสิ้น 4,630 ล้านบาท เป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ภายใต้แผนการฟื้นฟูของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2 แห่ง คือ ธ.พัฒนาวิสาหกิจ และ ธ.อิสลามฯ และเป็นการเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานให้แก่บริษัทตลาดรองสินเชื่อฯ และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 จนถึงปัจจุบันยังไม่มีเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจแห่งใดเลย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561, น. 85-86)

## 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากภาระของรัฐบาลที่จะต้องตั้งงบประมาณเพื่อเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย

2.2.1 พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2557 และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2558 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. .... แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 ได้ดังนี้

พระราชบัญญัติกองทุนฯ ประกอบด้วยบทบัญญัติ 4 หมวด 24 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ หมวด 2 การนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจ หมวด 3 การจ่ายเงินของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และหมวด 4 การบัญชีและการตรวจสอบรับรอง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### 1) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติกองทุนฯ มี 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อให้สถาบันการเงินของรัฐและของเอกชนมีความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชน เนื่องจากสถาบันการเงินเอกชน ถูกเรียกเก็บเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการคุ้มครองเงินฝากของประชาชน และนำไปช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจในลักษณะเดียวกัน และ (2) เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และนำเงินจากกองทุนไปใช้ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ การให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล ตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน

#### 2) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

##### (1) บทนิยาม

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทนิยามของ “สถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ให้หมายความถึง ธ.เพื่อการเกษตรฯ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธ.ออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารออมสิน ธ.อาคารสงเคราะห์ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ และ ธ.อิสลามฯ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินทั้งด้านเงินฝากและให้สินเชื่อ และให้หมายความรวมถึงสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 3) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีประกาศของรัฐมนตรีให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งให้บริการด้านสินเชื่อหรือรับประกันสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเฉพาะกลุ่มแต่ไม่รับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป อันได้แก่ บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมฯ ธ.เพื่อการส่งออกฯ บริษัทตลาดรองสินเชื่อฯ และ ธ.พัฒนาวิสาหกิจฯ เป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด

##### (2) กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ก) กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรียกว่า “กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ (มาตรา 5)

ข) องค์ประกอบและรายได้ของกองทุน ประกอบด้วย (1) เงินที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนำส่งตามมาตรา 15 ในอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และเงินเพิ่มตามมาตรา 16 (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นคราว ๆ (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน (4) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุน และ (5) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (มาตรา 6) ทั้งนี้ รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง (มาตรา 7)



(3) คณะกรรมการกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจและอำนาจหน้าที่

ก) กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ กรรมการ 7 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วย (มาตรา 9)

ข) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการนำส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 15 และเงินเพิ่มตามมาตรา 16 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการเพิ่มทุนตามมาตรา 17 และมาตรา 18 การพิจารณาโครงการหรือแผนงานพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 19 การพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมาตรา 20 การออกระเบียบที่เกี่ยวข้อง การเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อให้มีการออกประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 11) นอกจากนี้ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ (มาตรา 12)

(4) การนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีหน้าที่นำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกรม. แต่ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน โดยยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนและการคำนวณเงินนำส่งเข้ากองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในการประกาศกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนครั้งแรกให้กำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเป็นอัตราเดียวสำหรับครั้งต่อไปจะกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนให้แตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ได้ (มาตรา 15) ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงการคลัง กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในอัตราร้อยละ 0.25 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, น. 2)

(5) การจ่ายเงินของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ก) กำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินของกองทุนได้เฉพาะเพื่อการดังต่อไปนี้ คือ เป็นแหล่งเงินในการเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 17 การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินอื่นในการเพิ่มทุนตามมาตรา 18 การพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 19 การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยการกู้ยืมตามมาตรา 22 และเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของกองทุนตามมาตรา 23 (มาตรา 8)

มีข้อสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. .... มาตรา 8 (2) เดิม ซึ่ง กรม. เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น กำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติ กรม. ได้ด้วย และมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวไว้ใน มาตรา 18 (เดิม) ด้วย แต่ทั้งสองมาตรา

ดังกล่าวถูกต้องออกในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ โดยให้เหตุผลว่า โดยปกติแล้ว การดำเนินโครงการตามมติ ครม. นั้น สามารถดำเนินการโดยใช้จ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่าย ประจำปีได้อยู่แล้ว ประกอบกับเงินกองทุนฯ เป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งสามารถใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องผ่านวิธีการทางงบประมาณตามปกติ ส่งผลให้ตรวจสอบได้ยาก ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ จึงมีมติให้ตัดมาตราทั้งสองออก (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. ...., 2557, น. 3-4)

ข) กรณีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจใดมีเหตุต้องเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น ๆ หากกระทรวงการคลังเห็นสมควรใช้เงินจากกองทุน ก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา จำนวนเงินที่จะจัดสรรจากกองทุนเพื่อการเพิ่มทุน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาจำนวนเงินที่จะจัดสรรเพื่อการเพิ่มทุนแล้ว ให้กระทรวงการคลังเสนอความเห็นของคณะกรรมการต่อ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป (มาตรา 17) และกรณีที่มีความจำเป็น ครม. มีอำนาจกำหนดให้สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น แต่มิได้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ใช้เงินจากกองทุนเพื่อการเพิ่มทุน โดยนำ มาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 18) ทั้งนี้ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ ครม. ในการเพิ่มทุนตามมาตรา 17 หรือมาตรา 18 ดังกล่าวด้วย (มาตรา 21)

ค) กรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรดำเนินโครงการหรือแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยใช้เงินจากกองทุน ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา โครงการหรือแผนงานนั้น หากคณะกรรมการเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเงิน จากกองทุนเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงานดังกล่าว (มาตรา 19)

ง) กรณีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินโดยการกู้ยืมจากกองทุน ให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติการจัดสรรเงินของกองทุนแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการจัดสรรเงินของกองทุนแล้ว ให้กระทรวงการคลังทำสัญญาให้กู้ยืมเงิน ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญา ให้กู้ยืม (มาตรา 22)

#### (6) การบัญชีและการตรวจสอบรับรอง

กำหนดให้คณะกรรมการเสนองบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินของกองทุน ในปีทีล่วงมาแล้วต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้เสนองบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รับรองแล้วต่อรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (มาตรา 24)

#### 3) การดำเนินงานของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ปัจจุบันคณะกรรมการกองทุนฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ คณะอนุกรรมการบริหารและอำนวยการ คณะอนุกรรมการ ด้านบัญชี คณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย คณะอนุกรรมการด้านลงทุน คณะอนุกรรมการด้านตรวจสอบ

โดยคณะอนุกรรมการบริหารและอำนวยการ ซึ่งมีผู้อำนวยการ สศค. เป็นประธาน ได้มีการประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ซึ่งจัดเก็บมาจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จำนวน 4 แห่งตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในปัจจุบันเงินที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนำส่งเข้ากองทุนฯ ตามมาตรา 15 มีประมาณ 2 หมื่นล้านบาท โดยมีแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ มีจำนวน 3 เรื่อง ประกอบด้วย

(1) การเพิ่มทุนให้กับ ธ.อิสลามฯ จำนวน 1.8 หมื่นล้านบาท โดยใช้เงินจากกองทุนฯ จำนวน 1.6 หมื่นล้านบาท และใช้เงินงบประมาณ จำนวน 2 พันล้านบาท ซึ่งคาดการณ์ว่าภายในเดือนสิงหาคมนี้ จะได้ช้อยู่ติในเรื่องการเพิ่มทุนให้แก่ ธ.อิสลามฯ (ประชาชาติธุรกิจ ออนไลน์, 2561)

(2) การดำเนินการโครงการอินฟินิท จำนวน 650 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังร่วมมือกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งให้ใช้สถานที่เพื่อตั้งเป็นศูนย์แลกเปลี่ยนการเรียนรู้การเงิน (ฟินเทค)

(3) การอนุมัติเงินให้ ธ.อาคารสงเคราะห์ จำนวน 30 ล้านบาท เพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลของธนาคารให้มีความทันสมัยรองรับการบริการให้กับผู้ขอสินเชื่อ (ไทยโพสต์ ออนไลน์, 2561)

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของกองทุนฯ ในปัจจุบันยังถือเป็นช่วงเริ่มต้นของการจัดตั้งกองทุนฯ และยังไม่มีการใช้จ่ายเงินจากการกองทุนฯ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง จึงยังไม่พบปัญหาหรือผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนฯ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตรากฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะพบว่ามีกฎหมายที่ถูกกล่าวถึง 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่บัญญัติให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีต้นทุนในการระดมเงินฝากจากประชาชนต่ำกว่าสถาบันการเงินเอกชน และเป็นเหตุผลในการตรากฎหมายให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชน ซึ่งในทีนี้สรุปสาระสำคัญเฉพาะในส่วนของหลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกองทุนฯ เท่านั้น สรุปได้ดังนี้

## 2.2.2 พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

### 1) หลักการ

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ สรุปได้ดังนี้ การฝากเงินกับสถาบันการเงินเป็นประโยชน์ในการออมเงินแก่ประชาชนผู้ฝากเงินในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งปัจจุบันการคุ้มครองเงินฝากเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้รัฐบาลคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงินเต็มจำนวน หลักการดังกล่าวเป็นผลให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐจำนวนมาก อีกทั้งยังไม่มีกลไกดำเนินการที่เหมาะสม ดังนั้น เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐดังกล่าวจึงสมควรนำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ พร้อมทั้งกำหนดกลไกต่าง ๆ ในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบสถาบันการเงิน อันจะเป็นการสนับสนุนการออมเงินในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคง และความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม

## 2) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจและหน้าที่บริหารจัดการกองทุน ทูล และทรัพย์สินของสถาบัน เรียกเก็บเงินที่สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุน และจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงิน ฯลฯ ทั้งนี้ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน จำนวน 3 ประการ ได้แก่ เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

โดยสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ปัจจุบันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 35 แห่ง ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ 19 แห่ง สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ 11 แห่ง บริษัทเงินทุน 2 แห่ง และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 3 แห่ง โดยสถาบันการเงินดังกล่าวมีหน้าที่นำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากในอัตราร้อยละ 0.01 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง (ราชกิจจานุเบกษา, 2555, น. 5) เมื่อรวมกับการเงินนำส่งเงินให้แก่ ธปท. ในอัตราร้อยละ 0.46 ต่อปี ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 จึงรวมเป็นอัตราร้อยละ 0.47 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก (ราชกิจจานุเบกษา, 2555, น. 52)

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 แนวคิดในการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ผลกระทบและภาระทางการคลังอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นสถาบันการเงินของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป มีหน้าที่ในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินด้านต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มช่องว่างในการให้บริการทางการเงินที่สถาบันการเงินเอกชนโดยทั่วไป ไม่สนใจให้บริการหรือให้บริการโดยมีเงื่อนไขจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านต้นทุนในการประกอบธุรกิจและความเสี่ยงสูง เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยผลการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม (เดือนธันวาคม 2560) มีอัตราการเติบโตของผลกำไรสุทธิ และเงินรับฝากอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของประเทศ และจากการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นสถาบันการเงินของรัฐ รัฐบาลจึงมักจะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายของรัฐบาล โดยการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการได้ โดยไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านทางรัฐสภา หรือที่เรียกว่า การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง เพื่อเป็นการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศจากวิกฤตเศรษฐกิจ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินการ และเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกรรายย่อย กลุ่มประชาชนที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และกลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยการให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อรายจ่ายฐานะการคลังไม่สามารถสะท้อนถึงสถานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล สถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกบั่นทอน และปัญหาการผลักรงงบประมาณไปในอนาคต อันนำมาซึ่งภาระทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังด้วย หากการดำเนินการดังกล่าวสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องแบกรับค่าใช้จ่ายจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่อง หรือเมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุน และเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง จึงสรุปได้ว่า แม้การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น จะช่วยเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนฐานราก อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่ก็นำมาซึ่งภาระและความเสี่ยงทางการคลังในการชดเชยความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม (เดือนกันยายน 2560) พบว่า รัฐบาลมีภาระทางการคลังรอกการชดเชยจำนวนมากจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของ ธ.เพื่อการเกษตรฯ ธ.ออมสิน และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมฯ และมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพื่อชดเชยภาระทางการคลังที่เกิดจากกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างต่อเนื่อง โดยในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา มีการจัดสรรงบประมาณระหว่าง 7.0 – 8.7 หมื่นล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 2.6 – 3.4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนการจัดสรรเงินเพิ่มทุนนั้นพบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน รัฐบาลยังไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกเลย

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการพิจารณาเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น นอกจากรัฐบาลจะพิจารณาจากผลการดำเนินงานของของสถาบันการเงินเฉพาะแต่ละแห่ง สภาพคล่องทางการเงิน และผลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐหรือกิจกรรมกึ่งการคลังแล้ว การประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 ก็น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลชะลอการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบปัญหาทางการเงินในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ก่อน และจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก่อน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่ง คือ เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยสามารถใช้เงินจากกองทุนฯ เป็นแหล่งเงินในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีเหตุต้องเพิ่มทุนได้ โดยการอนุมัติของ ครม. ซึ่งจะเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรเงินเพิ่มทุนได้ในระดับหนึ่ง อันเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น และคงเหลือเพียงภาระต่องบประมาณในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่านั้น นอกจากนี้ กองทุนฯ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศด้วย

### 3.2 วิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558

จากการศึกษาพบว่า มีประเด็นน่าสนใจที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังนี้

#### 3.2.1 ประเด็นเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติ

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติกองทุนฯ มีจำนวน 2 ประการ ได้แก่ เพื่อให้สถาบันการเงินของรัฐและของเอกชนมีความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชน และเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และนำเงินจากกองทุนไปใช้ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน

ทั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเข้ากองทุนฯ ในลักษณะเดียวกับที่สถาบันการเงินเอกชนถูกเรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วย

สถาบันคุ้มครองเงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังฯ นั้น ไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชนได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจาก พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สามารถใช้เงินกองทุนฯ เพื่อเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มี เหตุต้องเพิ่มทุนหรือนำไปใช้ในการดำเนินโครงการหรือแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เฉพาะกิจได้ นั้นหมายความว่า เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจประสบปัญหาจากการดำเนินงานหรือ ขาดสภาพคล่องทางการเงิน กระทรวงการคลังสามารถเสนอต่อ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้เงิน จากกองทุนฯ ได้ ซึ่งสามารถเพิ่มทุนให้ได้ทั้งสถาบันการเงินที่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนฯ และสถาบันการเงิน ที่ไม่มีหน้าที่นำส่งเงินเข้ากองทุนฯ ส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้รับเงินจากการเพิ่มทุน หรือได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีต้นทุนในการดำเนินงาน ที่ได้เปรียบกว่าสถาบันการเงินเอกชนเหมือนเช่นเดิม

ทั้งนี้ เหตุผลที่แท้จริงในการจัดตั้งกองทุนฯ เกิดจากการที่รัฐบาลต้องการถ่ายโอน ผลกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจขนาดใหญ่ที่มีผลกำไรจากการประกอบธุรกิจจำนวนมาก ซึ่งโดย ปกติจะต้องนำผลกำไรหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อนำมาตั้งเป็นกองทุนฯ และนำไปใช้เป็นเงินในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านสภาพคล่องทางการเงิน รวมทั้งใช้ในการสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 8 (2) เดิม ซึ่งถูกตัดออกในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ) รวมทั้งใช้ในการ ดำเนินโครงการหรือแผนงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะด้วย ซึ่งสามารถ ดำเนินการได้สะดวกและรวดเร็วกว่า และเป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากการเสนอของงบประมาณ ในระบบปกติ ซึ่งอาจถูกปรับลดงบประมาณที่เสนอไป เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรอง จากรัฐสภาด้วย

### 3.2.2 สถานะทางกฎหมายของกองทุน

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 5 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง เรียกว่า “กองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ...” จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้กองทุนฯ นี้ เป็นเพียงกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานเศรษกิจการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง 3 ประการ ดังกล่าวแล้ว จึงไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

นอกจากนี้ มาตรา 7 กำหนดไว้ว่า “รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก ความที่บัญญัติไว้ว่า “รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” แล้ว กองทุนฯ จึงมี ลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน ตามนิยาม “ทุนหมุนเวียน” ที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาต ให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดว่า “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งมีความหมายตรงกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รวมทั้งเป็น “เงินนอกงบประมาณ” ตามที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวนี้ด้วย ซึ่งให้หมายความไว้ว่า บรรดาเงินทั้งปวง ที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรม

หรือนิติเหตุ หรือกรณีอื่นใดที่ต้องนำส่งคลัง แต่มีกฎหมายอนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

สรุปได้ว่า กองทุนฯ มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน ตามที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นให้นิยามไว้ เนื่องจาก กองทุนจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการของกองทุนฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ด้วย โดยเฉพาะในส่วนที่พระราชบัญญัติกองทุนฯ มีได้บัญญัติไว้ จะต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนหมุนเวียนฯ มาใช้บังคับตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่า “ทุนหมุนเวียนใดที่มีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด อันจะส่งผลให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน

การกำหนดให้รายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เงินที่กองทุนฯ ได้รับจากการนำส่งของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจึงมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากเป็นเงินที่จัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งปกติจะต้องนำส่งคลัง เพียงแต่พระราชบัญญัติกองทุนฯ อนุญาตให้สามารถเก็บไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเท่านั้น การใช้จ่ายเงินกองทุนจึงต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติกองทุนฯ มาตรา 17 - 23 กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจ ครม. ในการพิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ได้ โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ดังเช่นการเพิ่มทุนโดยใช้เงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินกองทุนด้วยความรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างแท้จริง

3.2.3 กรณีการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ กฎหมายกำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินของกองทุนได้ 5 ประการ ซึ่งที่สำคัญ คือ เพื่อเป็นแหล่งเงินในการเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 17 การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินอื่นในการเพิ่มทุนตามมาตรา 18 การพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามมาตรา 19 นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. .... มาตรา 8 (2) เดิม ซึ่ง ครม. เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น กำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินกองเพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติ ครม. ได้ด้วย และมีการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวไว้ใน มาตรา 18 (เดิม) ด้วย แต่ทั้งสองมาตราดังกล่าวถูกตัดออกในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ โดยให้เหตุผลว่า โดยปกติแล้วการดำเนินโครงการตามมติ ครม. นั้น สามารถดำเนินการโดยใช้จ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อยู่แล้ว ประกอบกับเงินกองทุนฯ เป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งสามารถใช้จ่ายได้โดยไม่นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อเข้าสู่วิธีการทางงบประมาณปกติ ส่งผลให้ตรวจสอบการใช้จ่ายได้ยาก ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังของประเทศ จึงมีมติให้ตัดมาตราทั้งสองออก (บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. ...., 2557, น. 3-4)

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการกำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติ ครม. ตามร่างเดิมที่ ครม. เสนอมา แต่จะต้อง



เป็นการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติต่าง ๆ หรือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศจากเหตุการณ์ดังกล่าว เช่น กรณีเกิดเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งรัฐบาลต้องใช้งบประมาณสนับสนุนการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำ และค่าธรรมเนียมในการค้าประกันสินเชื่อ ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน และผู้ประกอบการ SMEs ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ เป็นต้น โดยให้สามารถใช้เงินจากกองทุนฯ ได้ ในกรณีที่จำเป็นฉุกเฉินดังกล่าว เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระที่มีต่องบประมาณ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ และความเพียงพอของเงินกองทุนฯ ในขณะนั้นด้วย

### 3.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551

โดยที่เหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 คือ เพื่อให้สถาบันการเงินของรัฐและของเอกชนมีความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชน เนื่องจาก สถาบันการเงินเอกชนถูกเรียกเก็บเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ฯ เพื่อเป็นการคุ้มครองเงินฝากของประชาชน และช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จะมีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเช่นเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาหลักการและวัตถุประสงค์ของกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ

#### 3.3.1 หลักการ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติกองทุนฯ จะพบหลักการสำคัญในการตราพระราชบัญญัตินี้ จำนวน 2 ข้อ ได้แก่ (1) เพื่อให้สถาบันการเงินของรัฐและของเอกชนมีความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชน เนื่องจากสถาบันการเงินเอกชนถูกเรียกเก็บเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ฯ เพื่อเป็นการคุ้มครองเงินฝากของประชาชน และนำไปช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จึงกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจในลักษณะเดียวกัน และ (2) เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และนำเงินจากกองทุนฯ ไปใช้ในการฟื้นฟูและพัฒนาระบบการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล ตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ มีหลักการสำคัญ คือ การนำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ โดยมีกลไกในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงินอันจะเป็นการสนับสนุนการออมเงินในประเทศ และเสริมสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินในภาพรวม เพื่อทดแทนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนตามมติ ครม. ที่ไม่มีกลไกดำเนินการที่เหมาะสมและเป็นผลให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า หลักการในการตราพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้น แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ พระราชบัญญัติกองทุนฯ มีหลักการในสำคัญการจัดเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อนำมาจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และนำเงินจากกองทุนฯ ไปใช้ในการฟื้นฟู และพัฒนาระบบการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ แต่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ มีหลักการในการนำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้ โดยมีกลไกในการคุ้มครองเงินฝากอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อระบบสถาบันการเงิน เพื่อทดแทนการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนตามมติ ครม. ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐมากเกินไป

ทั้งนี้ ส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกันมีเพียงการกล่าวอ้างถึงว่า มีการเรียกเก็บเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้จากสถาบันการเงินเอกชน แต่การเรียกเก็บเงินดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินของรัฐ จึงต้องมีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินทั้ง 2 ประเภท มีความเท่าเทียมกันในการรับฝากเงินจากประชาชนเท่านั้น แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่สามารถสร้างความเท่าเทียมกันได้ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจอาจได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินกองทุนได้ ซึ่งทำให้มีต้นทุนในการประกอบธุรกิจต่ำกว่าสถาบันการเงินเอกชนดังกล่าวแล้วข้างต้น

### 3.3.2 วัตถุประสงค์

กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ ในขณะที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน เสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ถูกควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และชำระบัญชีสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

แม้ว่ากองทุนฯ จะมีหน้าที่หลักในการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในลักษณะใกล้เคียงกันกับกองทุนคุ้มครองเงินฝากซึ่งเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเอกชน แต่กองทุนทั้งสองมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามกฎหมายที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ กองทุนฯ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นหลัก เพื่อลดภาระทางการคลังจากการเพิ่มทุนจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในด้านอื่นๆ ได้มากขึ้น โดยไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการคุ้มครองเงินฝากของประชาชนเลย (เป็นการคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐ) ในขณะที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงินโดยเฉพาะ โดยการนำระบบการคุ้มครองเงินฝากแบบจำกัดวงเงินมาใช้แทนที่การคุ้มครองเงินฝากแบบเต็มจำนวนตามมติ ครม. ที่กำหนดไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นผลให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาลจำนวนมาก

## บทที่ 4

### สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นสถาบันการเงินของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป มีหน้าที่ในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินด้านต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มช่องว่างในการให้บริการทางการเงินที่สถาบันการเงินเอกชนโดยทั่วไป ไม่สนใจให้บริการหรือให้บริการโดยมีเงื่อนไขจำนวนมาก อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านต้นทุนในการประกอบธุรกิจและความเสี่ยงสูง เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น โดยผลการดำเนินงานของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในภาพรวม มีอัตราการเติบโตของผลกำไรสุทธิ และเงินรับฝากอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่หนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ลดลงจากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของประเทศ และจากการที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นสถาบันการเงินของรัฐ รัฐบาลจึงมักจะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายของรัฐบาล โดยการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการได้ โดยที่รัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณในการดำเนินโครงการผ่านทางรัฐสภา หรือที่เรียกว่า การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกรรายย่อย กลุ่มประชาชนที่ต้องการมีที่อยู่อาศัย เป็นของตนเอง และกลุ่มผู้ประกอบการ SMEs ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากขึ้น โดยการให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจถูกบั่นทอน และนำมาซึ่งภาระทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังด้วย หากการดำเนินการดังกล่าวสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องแบกรับค่าใช้จ่ายจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่อง หรือเมื่อโครงการประสบภาวะขาดทุน หรือมีความเสียหายเกิดขึ้น รัฐบาลจะมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มทุน และเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง อันเป็นการผลักภาระงบประมาณไปในอนาคต

เพื่อเป็นการลดภาระทางการคลังจากการเพิ่มทุนจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยเป็นแหล่งเงินในการเพิ่มทุนแก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีเหตุต้องเพิ่มทุน ซึ่งเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรเงินเพิ่มทุนได้ในระดับหนึ่ง คงเหลือเพียงภาระต่องบประมาณในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์

เพื่อใช้สำหรับการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศด้วย

จากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินพบว่า การจัดตั้งกองทุนฯ เกิดจากการที่รัฐบาลต้องการถ่ายโอนผลกำไรของสถาบันการเงินเฉพาะกิจขนาดใหญ่ที่มีผลกำไรจากการประกอบธุรกิจจำนวนมาก เพื่อนำมาตั้งเป็นกองทุนฯ และนำไปใช้เป็นเงินในการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน รวมทั้งใช้ในการสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งถูกตัดออกในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ รวมทั้งใช้ในการดำเนินโครงการหรือแผนงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งสามารถดำเนินการได้สะดวกและรวดเร็วกว่าการเสนอของบประมาณเพิ่มทุนด้วยวิธีการงบบประมาณ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองจากรัฐสภาด้วย ทั้งนี้ จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้รับเงินจากการเพิ่มทุนหรือได้รับประโยชน์จากโครงการพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีต้นทุนในการดำเนินงานที่ได้เปรียบกว่าสถาบันการเงินเอกชนเหมือนเช่นเดิม และการที่กองทุนฯ มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียน การดำเนินการของกองทุนฯ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ด้วย โดยเฉพาะในส่วนของพระราชบัญญัติกองทุนฯ มิได้บัญญัติไว้ จะต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนหมุนเวียนฯ มาใช้บังคับ เพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด อันจะส่งผลให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติกองทุนฯ กับพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ พบว่า มีหลักการและวัตถุประสงค์แตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยมีเพียงหลักการให้มีการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน เพื่อนำส่งเข้ากองทุนที่กำหนดเท่านั้นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี ตามร่างเดิมที่ ครม. เสนอมา แต่จะต้องเป็นการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากสาธารณะภัยต่างๆ หรือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ โดยไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณ รวมทั้ง ควรให้มีการนำเสนองบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ต่อรัฐสภาและเปิดเผยให้สาธารณะชนได้รับทราบด้วย

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย มาตรา 8 โดยกำหนดให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติและภัยธรรมชาติต่าง ๆ หรือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศ เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินจากกองทุนฯ ได้โดยไม่กระทบต่องบประมาณ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ และความเพียงพอของเงินกองทุนฯ

4.2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 ให้นำงบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินของกองทุน ซึ่งต้องจัดทำเป็นประจำทุกปีและผ่านการตรวจสอบรับรองของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบแล้วนั้น นำเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยให้สาธารณะชนได้รับทราบ รวมทั้งให้มีการเผยแพร่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยเป็นประจำทุกปี เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินของกองทุนเป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณโดยไม่ผ่านวิธีการทางงบประมาณ และไม่ผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาก่อน

4.2.3 สถาบันการเงินเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการเงินที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ หรือเข้าถึงได้แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการจากสถาบันการเงินเอกชน เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนฯ ขึ้น และสถาบันการเงินทั้ง 2 ประเภทมีต้นทุนในการประกอบธุรกิจที่ใกล้เคียงกันมากขึ้นแล้ว ในอนาคตเมื่อระบบสถาบันการเงินมีการพัฒนาจนสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงแล้ว สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรลดบทบาทในการประกอบธุรกิจแข่งขันกับสถาบันการเงินเอกชนลง เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างสถาบันการเงินเอกชน โดยมุ่งเน้นดำเนินการตามพันธกิจเมื่อแรกเริ่มก่อตั้งเท่านั้น ไม่กำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับพันธกิจจนก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนไปประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์มากเกินไป

4.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ไม่ว่าจะเป็น สศค. สคร. และ ธปท. จะต้องกำหนดบทบาทในการกำกับดูแลให้มีความชัดเจนและโดยเคร่งครัดตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และจะต้องทำงานสอดประสานกันอย่างลงตัว เพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและพันธกิจที่กำหนดไว้ของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง โดยเฉพาะ ธปท. จะต้องติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคร่งครัดในการจัดทำบัญชีบริการสาธารณะ (PSA) จะต้องแยกบัญชีที่เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ออกจากบัญชีการดำเนินงานเพื่อหารายได้ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถสะท้อนฐานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล และสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อย่างถูกต้อง รวมถึงเมื่อเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้นกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะต้องสั่งการให้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง นอกจากนี้จะต้องตรวจสอบการบริหารงานและความเหมาะสมของผู้บริหาร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาจากการบริหารงานผิดพลาดดังเช่นที่ผ่านมา

4.2.5 ครม. กระทรวงการคลังและคณะกรรมการกองทุนฯ จะต้องพิจารณาจัดสรรและใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ด้วยความรอบคอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนฯ

4.2.6 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนฯ ควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์กองทุนฯ ให้ประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง

# การดำเนินกิจกรรมกิจการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินของประเทศไทย



## ขั้นตอนการจ่ายเงินกองทุนเพื่อเพิ่มทุนแก่ SFIC

- คลัง เห็นสมควรใช้เงินจากกองทุนฯ เพื่อการเพิ่มทุน
- คลัง เสนอ ผกค.กองทุนฯ พิจารณาจำนวนเงินที่จะจัดสรร
- การคลัง เสนอขอความเห็น ผกค. ต่อ รมว. (ส.ช. + ดำเนินงบประมาณ เสนอขอความเห็นไปยังคณะกรรมการพิจารณาของ รมว.)
- รมว. พิจารณาอนุมัติ
- ~~กระบวนการพิจารณาของรัฐบาล~~



**วัตถุประสงค์**

- ชื่นชมและพัฒนาระบบ SFIC ให้มีมั่นคงมีศักยภาพ
- ช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่ SFIC (เพิ่มทุน)
- เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศไทย

**แผนการใช้จ่ายเงินกองทุน**

1. เพิ่มทุน ๑๐๓. จำนวน 1.6 หมื่นล้านบาท
2. ดำเนินโครงการอื่นพิเศษ จำนวน ๕๐ ล้านบาท เพื่อจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนการริเริ่มธุรกิจการเงิน (Fintech)
3. พัฒนาระบบฐานข้อมูลของ ๑๑๓. จำนวน 30 ล้านบาท

**ข้อเสนอแนะ**

- แก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อสนับสนุน SFIC ในการดำเนินโครงการตามมติ รมว. ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน และให้มีการปิดผนึกงบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินกองทุนต่อรัฐสภาและสาธารณชน
- กำหนดบทบาทในการกำกับดูแล SFIC ให้มีความชัดเจน เพื่อให้สามารถทำงานสอดคล้องกันได้อย่างคงตัว
- พิจารณาจัดสรรค่าใช้จ่ายเงินกองทุนด้วยวิธีที่โปร่งใส เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน

## บรรณานุกรม

### 1) หนังสือ

- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2557). รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ธุรกิจสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบ  
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. .... . กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). วาระปฏิรูปที่ 9 : การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). คำศัพท์เศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

### 2) วิทยานิพนธ์

- ศิริโรจน์ เจริญผล. (2548). การดำเนินมาตรการกึ่งการคลังต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชา  
เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ.

### 3) บันทึกการประชุม

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (17 ธันวาคม 2557). บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... พิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. .... ครั้งที่ 5/2557.  
(น. 3-4). กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

### 4) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กระทรวงการคลัง. (2559). ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปีงบประมาณ 2559. สืบค้นเมื่อวันที่ 4  
กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2vJQzM0>  
กระทรวงการคลัง. (2560). ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิปี งบประมาณ 2560. สืบค้นเมื่อวันที่ 4  
กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2PieR7Y>  
กระทรวงการคลัง. (2561). ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2561.  
สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2PbSl0r>  
ไทยโพสต์ ออนไลน์. (2561). คลังจ่อควักเงินกองทุนแบงก์รัฐอ่วม ๘.อิสลามอีก 1.6 หมื่นล้านบาท.  
สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 61, จาก <https://bit.ly/2OBbJ5M>  
ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs). สืบค้นเมื่อวันที่ 24  
พฤษภาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2PdmWdS>  
ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions : SFIs).  
สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2MrXtyU>

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2Mzz0YJ>
- บุญศรี ໄໝິຕານຸທຸທິ. (ม.ป.ป.). *กิจกรรมกึ่งการคลังและผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลัง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2MlM2K5>
- บุญศรี ໄໝິຕານຸທຸທິ. (2550). *ความเสี่ยงและภาระทางการคลัง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2OFPTthL>
- ประชาชาติธุรกิจ ออนไลน์. (2561). *ชง ครม.เปิดทางคลังใส่เงิน เพิ่มทุนไอแบงก์ 1.8 หมื่นล้าน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 61, จาก <https://bit.ly/2KXlKrG>
- ภัสรี ธนะเอกเจริญ, นงนุช บุญญาญจนพานิชย์, ไตรรัตน์ ธนะประกอบกรณ์. (ม.ป.ป.). *บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2xvQbTX>
- สำนักงบประมาณ. (2560). *งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2w9LeNl>
- สำนักงบประมาณ. (2560). *งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2KYU2Lj>
- สำนักงบประมาณ. (2561). *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2MrkGBj>
- สำนักงบประมาณ. (2553). *หลักการจำแนกประเภทรายจ่าย ตามงบประมาณ (ฉบับปรับปรุง)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2PemQCW>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2556). *รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2555 (ฉบับสมบูรณ์)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2MoYbNv>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). *รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558 (ฉบับสมบูรณ์)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2Mh6sUh>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). *รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2560 (ฉบับสมบูรณ์)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2BgMqnK>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2561). *SFIs Monthly Report พฤษภาคม 2561*. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2KWxlHq>
- อิธิภัทร มุฑิตาเจริญ. (2558). *ชวนคิดเรื่องต้นทุนที่แท้จริงของกิจกรรมกึ่งการคลัง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2561, จาก <https://bit.ly/2OFkko6>
- อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2558). *บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2561, จาก <https://bit.ly/2BfxnuG>

##### 5) กฎหมาย

- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2560. (11 พฤษภาคม 2555). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134. ตอนพิเศษ 31 ง, น. 2.



- พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับความคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2559. (13 กรกฎาคม 2559). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 133. ตอนที่ 59 ก, น. 1.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2555. (22 มิถุนายน 2555). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 129. ตอนที่ 55 ก, น. 4.
- พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555. (26 มกราคม 2555). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 129. ตอนที่ 10 ก, น. 15.
- พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558. (26 มีนาคม 2558). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 132. ตอนที่ 21 ก, น. 43.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (19 เมษายน 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 135. ตอนที่ 27 ก, น. 1.
- พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551. (13 กุมภาพันธ์ 2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125. ตอนที่ 33 ก, น. 13.
- ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551. (7 มีนาคม 2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125. ตอนพิเศษ 50 ง, น. 1.