

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/ 15444



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 7681
วันที่ 16 ก.ย. 2552 ส.ย.ค

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

15 กันยายน 2552

เรื่อง แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553

เรื่องเดิม

ตามมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และหากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งการดำเนินการสำหรับปีงบประมาณ 2553 นี้ คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2552 โดยมีกรอบของการพิจารณาครอบคลุมทุกด้านของการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ ได้แก่ การกู้เงินและหรือการค้าประกันทั้งจากแหล่งในประเทศและต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานลงทุน การบริหารหนี้ รวมทั้งการปรับโครงสร้างหนี้ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การบริหารสภาพคล่องเพื่อรักษาระดับเงินคงคลัง และการบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามแผนฯ ในภาพรวม โดยคณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญในการดำเนินการบริหารหนี้ในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการดูแลให้หนี้สาธารณะและภาระหนี้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 โดยมีวงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น 1,637,896.68 ล้านบาท ประกอบด้วยแผนงานย่อย 6 แผนงาน ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน	วงเงินกู้ใหม่	วงเงินบริหารหนี้	รวม
1. การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐบาล	350,000.00	323,000.00	673,000.00
2. การบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้ FIDF	-	139,171.02	139,171.02
3. การบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	320,000.00	-	320,000.00
4. การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ	56,252.90	232,279.02	288,531.92
5. การก่อหนี้จากต่างประเทศ	118,662.30	-	118,662.30
6. การบริหารหนี้ต่างประเทศ	-	98,531.44	98,531.44
รวม	844,915.20	792,981.48	1,637,896.68

โดยในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 มีการพิจารณา ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- (1) นโยบายของรัฐบาล : เร่งรัดการลงทุนที่สำคัญของประเทศ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- (2) แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินในแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551-2554
- (3) ยุทธศาสตร์และกรอบเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังระยะ 5 ปี (ปีงบประมาณ 2552-2556)

(4) กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้

2. เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกโครงการที่บรรจุในแผนฯ

- (1) เป็นโครงการที่อยู่ระหว่างการนำเสนอหรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ซึ่งมีความพร้อมที่จะดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ

(2) มีความสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

(3) มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 10 : การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน

(4) มีความสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้

(5) สามารถก่อให้เกิดรายได้และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม

(6) สามารถเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ

(7) ความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ของหน่วยงาน

3. สภาพคล่องในระบบการเงิน

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาสภาพคล่องในระบบการเงิน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งเงินทุน (Crowding out effect) และเสถียรภาพของตลาดเงินที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประมาณการว่าสภาพคล่องในระบบการเงินซึ่งประกอบด้วยสภาพคล่องส่วนที่ยังมีเหลืออยู่ในระบบสถาบันรับฝากเงินในปัจจุบันรวมกับสภาพคล่องที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในระยะต่อไปจากการขยายฐานเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างเพียงพอที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้เห็นองค์ประกอบของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 จึงใคร่ขอนำเสนอรายละเอียดในแต่ละแผนงานย่อย พร้อมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินการตามแผนดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. แผนการบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐบาล: วงเงิน 673,000 ล้านบาท

การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐบาลเป็นการกู้เงินภายใต้มาตรา 14 มาตรา 20 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในปีงบประมาณ 2553 กระทรวงการคลังมีความจำเป็นต้องดำเนินการ ดังนี้

1.1 การกู้เงินใหม่: วงเงิน 350,000 ล้านบาท

การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ในการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

2553 ได้มีการกำหนดวงเงินรายจ่ายจำนวน 1,700,000 ล้านบาท และรายได้สุทธิจำนวน 1,350,000 ล้านบาท ทำให้มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน 350,000 ล้านบาท โดยการจัดหาเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนี้กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลร่วมกับตราสารหนี้อื่น เช่น ตัวสัญญาใช้เงิน ตัวเงินคลัง ทั้งนี้ การกู้เงินจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วย และจะบริหารจัดการตราสารหนี้ดังกล่าวโดยการ Roll-over หรือการปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นหนี้ระยะยาวต่อไปตามแต่สภาวะตลาดจะเอื้ออำนวย สำหรับการกู้เงินกระทรวงการคลังจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

1.2 การบริหารและจัดการหนี้: วงเงิน 323,000 ล้านบาท

(1) ดำเนินการ Roll-over ตัวเงินคลัง วงเงิน 281,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นตัวเงินคลังเพื่อบริหารเงินสดวงเงิน 80,000 ล้านบาท และตัวเงินคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่สะสมมาจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2552 วงเงิน 201,000 ล้านบาท ทั้งนี้ หากสภาวะตลาดเอื้ออำนวย กระทรวงการคลังจะทยอยแปลงตัวเงินคลังดังกล่าวให้เป็นพันธบัตรต่อไป

(2) ดำเนินการ Roll-over พันธบัตรรัฐบาลและตัวสัญญาใช้เงิน 5 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2553 วงเงินรวม 42,000 ล้านบาท เนื่องจากไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 2)

2. แผนการบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู

และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF): วงเงิน 139,171.02 ล้านบาท

2.1 พันธบัตร FIDF 1: ในปีงบประมาณ 2553 มีแผนดำเนินการ Roll-over พันธบัตรรัฐบาลเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดชำระ 5 รุ่น วงเงินรวม 69,440 ล้านบาท ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะนำส่งเข้า “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดเชยความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ที่จะนำมาลดยอดหนี้คงค้างที่ครบกำหนดตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

2.2 พันธบัตร FIDF 3 : ในปีงบประมาณ 2553 มีแผนดำเนินการ Roll-over พันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรออมทรัพย์ที่ครบกำหนด 4 รุ่น วงเงินรวม 69,731.02 ล้านบาท ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับเงินใน “บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ที่ได้จัดตั้งขึ้นในฝ่ายการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการนำสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีให้โอนเข้าบัญชีดังกล่าว ที่จะนำมาลดยอดหนี้คงค้างที่ครบกำหนด ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. 2545

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 3)

3. แผนการบริหารและการจัดการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ:

วงเงิน 320,000 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 และเพื่อสมทบเป็นเงินคคงคลัง มีวงเงินกู้ตามกฎหมาย 400,000 ล้านบาท ซึ่งประมาณว่า ณ วันที่ 30 กันยายน 2552 จะสามารถดำเนินการกู้เงินได้ทั้งสิ้น 80,000 ล้านบาท โดยเป็นการกู้เพื่อสมทบเป็นเงินคคงคลังจำนวน 50,000 ล้านบาท และเพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 จำนวน 30,000 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ 2553 กระทรวงการคลังมีแผนจะดำเนินการกู้เงินในส่วนที่เหลือ 320,000 ล้านบาท โดยใช้สนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 วงเงิน 270,000 ล้านบาท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน และวันที่ 18 สิงหาคม 2552 และในส่วนที่เหลืออีก 50,000 ล้านบาท จะต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับฐานะการคลังเพื่อดูความจำเป็นในการกู้สมทบเป็นเงินคคงคลัง หรืออาจกู้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ซึ่งจะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการนำเงินกู้ไปใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

4. แผนการบริหารและการจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ: วงเงิน 288,531.92

ล้านบาท แบ่งเป็นการกู้เงินใหม่และการบริหารจัดการหนี้ ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	วงเงิน	คำขอให้ กค. คำประกัน	
		ขอคำ	ไม่ขอคำ
4.1 การกู้เงินใหม่	56,252.90	24,124.09	32,128.81
(1) เงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศ	9,256.24	0.00	9,256.24
(2) เงินกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ	7,368.81	0.00	7,368.81
(3) เงินกู้เพื่อลงทุน	34,573.74	23,324.09	11,249.66
(4) เงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ	5,054.11	800.00	4,254.11
4.2 การบริหารและการจัดการหนี้	232,279.02	161,835.02	70,444.00
รวม	288,531.92	185,959.11	102,572.81

การกู้เงินตามรายการที่ 4.1 เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบวงเงินที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ และจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติภายในเดือนกันยายน 2552 สำหรับรายละเอียดของแต่ละแผนงาน มีดังนี้

4.1 การกู้เงินใหม่

(1) เงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศเป็นการกู้เงินบาทจากแหล่งทุนในประเทศเพื่อใช้จ่ายในส่วนของการใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Foreign Cost) ซึ่งเดิมได้กำหนดไว้ว่าจะกู้จากตลาดเงินทุนต่างประเทศและแหล่ง Export Credit โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ลดต้นทุนการกู้เงิน และสนับสนุนการพัฒนาลาดตลาดตราสารหนี้ในประเทศ สำหรับในปีงบประมาณ 2553 รัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง มีโครงการที่จะขอเงินในประเทศทดแทน

การกู้เงินจากต่างประเทศจำนวน 6 โครงการ วงเงินรวม 9,256.24 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 4)

(2) เงินกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังมีพันธะที่จะต้องกำกับให้มีการจัดหาเงินบาทเพื่อสมทบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับกำหนดการใช้เงินเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้แล้วเสร็จตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนด สำหรับเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้กู้จากแหล่งทางการ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน โดยในปีงบประมาณ 2553 รัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง มีโครงการที่จะต้องจัดหาเงินกู้เงินบาทสมทบ จำนวน 9 โครงการ วงเงินรวม 7,368.81 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 5)

(3) เงินกู้เพื่อลงทุน

การกู้เงินเพื่อลงทุนเป็นการกู้เงินในประเทศเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่มีความต้องการเงินกู้เป็นเงินบาททั้งสิ้น สำหรับในปีงบประมาณ 2553 รัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง มีความต้องการเงินกู้เพื่อลงทุน จำนวน 24 โครงการ วงเงินรวม 34,573.74 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 6)

(4) เงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ

การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ เป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการเสริมสภาพคล่อง ปลดปล่อยสินเชื่อ และดำเนินงานปกติทั่วไปของหน่วยงาน โดยในปีงบประมาณ 2553 รัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง มีความต้องการเงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ วงเงินรวม 5,054.11 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจรายใดที่กฎหมายกำหนดให้กู้เงินโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก่อน กระทรวงการคลังจึงจะดำเนินการกู้เงินให้ (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 7)

4.2 การบริหารและการจัดการหนี้

การบริหารและการจัดการหนี้มีเป้าหมายเพื่อ

- ขยายระยะเงินกู้ให้สอดคล้องกับระยะคืนทุน
- ลดต้นทุนเงินกู้
- ปิดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

สำหรับปีงบประมาณ 2553 มีรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน 10 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน 2 แห่งขอบริหารและการจัดการหนี้ในประเทศ วงเงินรวม 232,279.02 ล้านบาท แบ่งเป็น

(1) Roll-over : รัฐวิสาหกิจ 11 แห่ง มีแผน Roll-over หนี้วงเงินรวม 227,835.02 ล้านบาท จากหนี้ที่ครบกำหนดชำระ 243,442.05 ล้านบาท เพื่อขยายระยะเวลาเงินกู้ให้สอดคล้องกับระยะคืนทุนของโครงการ และขยายอายุหนี้ออกไป ทำให้สามารถลดยอดหนี้ได้ 15,607.03 ล้านบาท

(2) Refinance : รัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง มีแผน Refinance หนี้วงเงิน 2,131.50 ล้านบาท เพื่อลดต้นทุนการกู้เงิน

(3) Swap Arrangement : รัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง มีแผน Swap Arrangement วงเงิน 2,312.50 ล้านบาท เพื่อปิดความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 8-9)

ทั้งนี้ การบริหารหนี้ดังกล่าวรัฐวิสาหกิจอาจดำเนินการด้วยวิธีการอื่น ๆ นอกจากที่เสนอมา เช่น การ Prepayment, Refinance, Roll-over, Swap Arrangement หรือวิธีการอื่น ๆ ตามที่ฐานะการเงินและภาวะตลาดจะเอื้ออำนวย โดยให้อยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติและหรือที่กฎหมายกำหนด

5. แผนการก่อหนี้จากต่างประเทศ: วงเงิน 3,390.35 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือเทียบเท่า 118,662.30 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยกู้จากแหล่งเงินต่างประเทศเพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่า โดยในปีงบประมาณ 2553 มีโครงการที่รัฐบาลกู้โดยตรง 3 โครงการ วงเงิน 2,036.49 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือเทียบเท่า 71,277.20 ล้านบาท และโครงการของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน 6 โครงการ วงเงินรวม 1,353.86 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือเทียบเท่า 47,385.10 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 10)

6. แผนการบริหารหนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 2,815.18 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือเทียบเท่า 98,531.44 ล้านบาท

มีเป้าหมายเพื่อบริหารหนี้ต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพโดยมีต้นทุนต่ำ ป้องกันความเสี่ยงและปรับภาระหนี้ไม่ให้กระจุกตัวภายใต้กรอบความเสี่ยงที่มีผลระยะยาว รวมทั้งสามารถลดต้นทุนเงินกู้และลดภาระดอกเบี้ยในอนาคต โดยในปีงบประมาณ 2553 มีแผนการบริหารหนี้ต่างประเทศดังนี้

6.1 การบริหารหนี้ของรัฐบาล 17 สัญญา วงเงินรวม 857.00 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือเทียบเท่า 29,995.16 ล้านบาท โดยการทำ Swap Arrangement

6.2 การบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง วงเงินรวม 1,958.18 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือเทียบเท่า 68,536.28 ล้านบาท โดยการทำ Swap Arrangement เงินกู้ต่างประเทศเป็นสกุลเงินบาท เพื่อปิดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน
(สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 11-12)

ในการบริหารหนี้ดังกล่าว กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการบริหารหนี้ด้วยวิธีการ Prepayment, Refinance, Roll-over, Swap Arrangement หรือวิธีการอื่น ๆ ตามที่ฐานะการเงินและภาวะตลาดจะเอื้ออำนวย โดยให้อยู่ภายใต้กรอบเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติและหรือที่กฎหมายกำหนด

รายการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้และบริหารหนี้ของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะในคราวประชุมครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2549 ได้มีมติให้แยกกิจกรรมดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ออกมา โดยไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ยังต้องดำเนินการตามขั้นตอนการกู้เงินอื่น และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ได้แก่

1. การกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และ
2. การกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในลักษณะเงินกู้ระยะสั้นที่ใช้เสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line ที่มีการใช้วงเงินต่อเนื่องทุกปี

โดยในปีงบประมาณ 2553 มีการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าว วงเงินรวม 148,172.12 ล้านบาท ประกอบด้วย

1. การกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

- แผนกู้เงินจากต่างประเทศ มีรัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จะกู้เงินต่างประเทศวงเงิน 408.40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า 14,294 ล้านบาท
- แผนการบริหารหนี้ในประเทศและต่างประเทศ มีรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง จะบริหารหนี้ ดังนี้
(1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนบริหารหนี้ในประเทศและต่างประเทศ โดยการ Roll-over และ Swap Arrangement รวมทั้งสิ้น 97,969.86 ล้านบาท
(2) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนบริหารหนี้ต่างประเทศ โดยการทำ Swap Arrangement จำนวน 16,408.26 ล้านบาท

2. การกู้เงินระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูปแบบ Credit Line

รัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีแผนกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูปแบบ Credit Line วงเงินรวม 19,500 ล้านบาท
(สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 13-16)

กรอบรองรับการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 มีวงเงินดำเนินการรวม 1,637,896.68 ล้านบาท และเมื่อรวมกับรายการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับยกเว้น ไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินของแผนฯ อีกจำนวน 148,172.12 ล้านบาท จะทำให้ภาพรวมของการบริหารและจัดการหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 มีวงเงินทั้งสิ้น 1,786,068.80 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ จะมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ เนื่องจากต้องใช้เงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย หรือปรับสภาพคล่องในการดำเนินงาน ซึ่งความต้องการในส่วนนี้ จะมีความชัดเจนเมื่อรัฐวิสาหกิจสามารถประเมินสถานะทางการเงินจากผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2553 ในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว และจะต้องดำเนินการขออนุมัติการกู้เงินตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งด้วย จึงจะดำเนินการกู้เงินได้

คณะกรรมการฯ ได้ประมาณความต้องการกู้เงินในส่วนนี้ในเบื้องต้นแล้ว จะมีรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง มีความต้องการกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ วงเงินประมาณ 51,262.07 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อรองรับการกู้เงินที่จะมีความพร้อมในระหว่างปี จึงเห็นสมควรกำหนดวงเงินเพื่อรองรับความต้องการกู้เงินในส่วนนี้ที่วงเงิน 50,000 ล้านบาท ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 ได้อย่างคล่องตัว โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ ตามนัยมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปี โดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553

1. ภาพรวมของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2552 มียอดหนี้สาธารณะคงค้าง 3,831,289.79 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 43.38 ของ GDP ประกอบด้วยหนี้ต่างประเทศ 377,974 ล้านบาท และหนี้ในประเทศ 3,453,316 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.87 และร้อยละ 90.13 ตามลำดับ
2. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 มีวงเงินดำเนินการ 1,637,896.68 ล้านบาท แบ่งเป็น
 - การกู้เงินใหม่ 844,915.20 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินในประเทศ 726,252.90 ล้านบาท และการกู้เงินต่างประเทศ 118,662.30 ล้านบาท
 - การบริหารหนี้ 792,981.48 ล้านบาท ประกอบด้วยการบริหารหนี้ในประเทศ 694,450.04 ล้านบาท และการบริหารหนี้ต่างประเทศ 98,531.44 ล้านบาท
3. การกู้เงินและการค้าประกันของรัฐบาลภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 เป็นไปตามกรอบการกู้เงินและค้าประกันที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ ได้แก่
 - 3.1 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 21) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนเงินต้น $((1,700,000 \times 0.2 = 340,000) + (50,920.888 \times 0.8 = 40,736.71) = 380,736.71)$ ซึ่งวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเท่ากับ 350,000 ล้านบาท จึงยังไม่เกินกว่ากรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด
 - 3.2 การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 22) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี $(1,700,000 \times 0.1 = 170,000)$ ซึ่งวงเงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่บรรจุในแผนฯ เท่ากับ 71,277.20 ล้านบาท จึงยังไม่เกินกว่ากรอบวงเงินของกฎหมาย
 - 3.3 การค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 มีรัฐบาลกิจเสนอขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาการค้าประกัน วงเงินรวม 235,875.00 ล้านบาท ซึ่งภายใต้มาตรา 28 ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้าประกันเงินกู้ในปีงบประมาณหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม $(1,700,000 \times 0.2 = 340,000)$ จึงเห็นได้ว่าวงเงินที่รัฐบาลกิจเสนอขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาการค้าประกัน ยังไม่เกินกว่ากรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด
4. เมื่อพิจารณาระดับของหนี้สาธารณะต่อ GDP หากมีการดำเนินการตามแผนฯ ทั้งหมด ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552 รวมกับการกู้เงินใหม่ที่จะเบิกจ่ายในปีงบประมาณ 2553 บวกด้วยหนี้ที่ผูกพันแล้วและมีการเบิกจ่ายระหว่างปี หักด้วยหนี้ที่ครบกำหนดชำระ ทั้งนี้ หากในปี 2553 มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่ากับร้อยละ 2.5 ต่อปี และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 2.0 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2553 คาดว่าจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 52.38 และมีภาระหนี้ต่องบประมาณ อยู่ในระดับร้อยละ 12.61
5. ประสิทธิภาพหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio : DSR) ในช่วงปีงบประมาณ 2553-2557 โดยมีการกู้จากต่างประเทศปีละ 3,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งจะทำให้ DSR จะอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.54-0.76 โดยในปีงบประมาณ 2553 จะมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 0.61 ซึ่งไม่เกินร้อยละ 9 ตามที่กำหนดในข้อ 4 (3) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

6. การระดมทุนด้วยวิธีการออกพันธบัตรจะทำให้มีปริมาณการออกพันธบัตรอย่างสม่ำเสมอ และเพียงพอที่จะสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศได้

7. การก่อหนี้ใหม่ทั้งหมดจะสามารถระดมเงินทุนที่เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารประเทศ และในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ข้อเสนอ

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 ซึ่งประกอบด้วย 6 แผนย่อย ได้แก่

			หน่วย : ล้านบาท
แผนงาน	วงเงินกู้ใหม่	วงเงินบริหารหนี้	รวม
1. การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐบาล	350,000.00	323,000.00	673,000.00
2. การบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้ FIDF	-	139,171.02	139,171.02
3. การบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน	320,000.00	-	320,000.00
4. การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ	56,252.90	232,279.02	288,531.92
5. การก่อหนี้จากต่างประเทศ	118,662.30	-	118,662.30
6. การบริหารหนี้ต่างประเทศ	-	98,531.44	98,531.44
รวม	844,915.20	792,981.48	1,637,896.68

2. อนุมัติกรอบวงเงินเพื่อรองรับการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 ในส่วนของการกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ ภายใต้แผนการบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 50,000 ล้านบาท

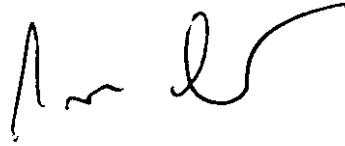
3. อนุมัติการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบวงเงินของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553

4. อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงินและการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

5. อนุมัติให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะดำเนินธุรกรรมเพื่อการบริหารความเสี่ยงหนี้ของรัฐบาล รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายเป็นผู้ลงนามผูกพันการกู้เงินและหรือการค้ำประกันเงินกู้ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะรายงานผลการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265-8050 ต่อ 5514

โทรสาร 02 273-9144