

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/18249



คคต. ๔/๕๖1
14 ก.ย. 53
14-30 น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 6835
วันที่ 17 ก.ย. 2553 14-10

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

16 กันยายน 2553

เรื่อง แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554

เรื่องเดิม

ตามมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงิน ที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งการดำเนินการสำหรับปีงบประมาณ 2554 คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2553 โดยมีกรอบของการพิจารณาครอบคลุมทุกด้านของการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ ได้แก่ การก่อหนี้ใหม่เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานลงทุน การปรับโครงสร้างหนี้ และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามแผนฯ ในภาพรวม โดยคณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญในการดำเนินการบริหารหนี้ ในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการดูแลให้หนี้สาธารณะและภาระหนี้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 โดยมีวงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น 1,296,427.90 ล้านบาท ประกอบด้วยแผนงานย่อย 3 แผนงาน ดังนี้
หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงิน		รวม
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	550,277.70	57,250.10	607,527.80
1. รัฐบาล	489,948.00	52,800.00	542,748.00
2. รัฐวิสาหกิจ	60,329.70	4,450.10	64,779.80
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	608,900.10	-	608,900.10
1. รัฐบาล	501,796.56	-	501,796.56
2. รัฐวิสาหกิจ	107,103.54	-	107,103.54
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	80,000.00	-	80,000.00
รวม (I+II+III)			1,296,427.90

โดยในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 มีกรอบการพิจารณา ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- (1) นโยบายของรัฐบาล : พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- (2) แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินในแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551-2554
- (3) ยุทธศาสตร์และกรอบเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังระยะ 5 ปี (ปีงบประมาณ 2552-2556)
- (4) กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้

2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความต้องการกู้เงินและบริหารหนี้เพื่อบรรจุในแผนฯ

- (1) เป็นโครงการที่อยู่ระหว่างการนำเสนอหรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ซึ่งมีความพร้อมที่จะดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ
- (2) มีความสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล
- (3) มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 : การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน
- (4) มีความสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้
- (5) สามารถก่อให้เกิดรายได้และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
- (6) สามารถเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ
- (7) ความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ของหน่วยงาน

3. สภาพคล่องในระบบการเงิน

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาสภาพคล่องในระบบการเงิน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งเงินทุน (Crowding out effect) และเสถียรภาพของตลาดเงินที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประมาณการว่าสภาพคล่องในระบบการเงินซึ่งประกอบด้วยสภาพคล่องส่วนที่ยังมีเหลืออยู่ในระบบสถาบันรับฝากเงินในปัจจุบันรวมกับสภาพคล่องที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในระยะต่อไปจากการขยายฐานเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างเพียงพอที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้เห็นองค์ประกอบของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายละเอียดในแต่ละแผนงานย่อย พร้อมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินการตามแผนดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

I. แผนการก่อหนี้ใหม่

1. การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาล (วงเงินรวม 542,748 ล้านบาท)

1.1 หนี้ในประเทศ : วงเงิน 480,000 ล้านบาท

(1) เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

เป็นการกู้เงินภายใต้การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ปีงบประมาณ 2554 ที่มีวงเงินงบประมาณรายจ่าย จำนวน 2,070,000 ล้านบาท โดยมีประมาณการรายได้ 1,650,000 ล้านบาท และมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 420,000 ล้านบาท โดยการจัดหาเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล

งบประมาณนี้ กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลร่วมกับตราสารหนี้อื่น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ การกู้เงินจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วย และจะบริหารจัดการตราสารหนี้หรือสัญญาเงินกู้ดังกล่าวโดยการ Roll-over หรือการปรับโครงสร้างหนี้ ให้เป็นหนี้ระยะยาวต่อไปตามแต่สภาวะตลาดจะเอื้ออำนวย

(2) เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

เป็นการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อสนับสนุนแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ตามมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 ของรัฐบาล โดยกรอบวงเงินกู้ตาม พ.ร.ก. ดังกล่าวเท่ากับ 400,000 ล้านบาท และการกู้เงินจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2553 ซึ่งคาดว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2553 จะสามารถดำเนินการกู้เงินได้จำนวน 340,000 ล้านบาท ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2554 จึงมีวงเงินที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จอีก 60,000 ล้านบาท

1.2 หนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 52,800 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินจากแหล่งเงินต่างประเทศเพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่า โดยในปีงบประมาณ 2554 กระทรวงการคลังขอกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน วงเงิน 52,800 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 1,600 ล้านดอลลาร์

1.3 รัฐบาลกู้มาให้อำนาจ (ในประเทศ) : วงเงิน 9,948 ล้านบาท

(1) การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ขอกู้ต่อจากกระทรวงการคลัง เพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ในส่วนของค่าก่อสร้าง วงเงิน 9,564 ล้านบาท

(2) การรถไฟแห่งประเทศไทย ขอกู้ต่อจากกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินโครงการระบบรถไฟฟ้าในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ช่วงบางซื่อ-ตลิ่งชัน ในส่วนของค่าจัดหาตู้รถไฟฟ้า วงเงิน 384 ล้านบาท
(สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 2)

2. การก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ (วงเงินรวม 64,779.80 ล้านบาท)

2.1 หนี้ในประเทศ : วงเงิน 60,329.70 ล้านบาท

(1) การกู้เงินในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศเป็นการกู้เงินบาทจากแหล่งทุนในประเทศเพื่อใช้จ่ายในส่วนของการใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Foreign Cost) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ลดต้นทุนการกู้เงิน และสนับสนุนการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยในปีงบประมาณ 2554 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 แห่ง คือ การไฟฟ้านครหลวง ได้ขอใช้เงินกู้ในประเทศ ทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศสำหรับ 3 โครงการ วงเงิน 1,690 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งสิ้น (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 3)

(2) การกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังมีพันธะที่จะต้องกำกับให้มีการจัดหาเงินบาทเพื่อสมทบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับกำหนดการใช้เงินเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้เสร็จตามแผนงาน

และเป้าหมายที่กำหนด โดยในปีงบประมาณ 2554 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 3 แห่ง ขอใช้เงินกู้เงินบาทสมทบ โครงการเงินกู้จากต่างประเทศสำหรับ 6 โครงการ วงเงิน 3,519.42 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ไม่ได้ ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งสิ้น (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 3)

(3) การกู้เงินเพื่อลงทุน

การกู้เงินเพื่อลงทุนเป็นการกู้เงินในประเทศเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่มีความต้องการเงินกู้เป็นเงินบาททั้งสิ้น โดยในปีงบประมาณ 2554 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง ขอใช้เงินกู้เพื่อลงทุนสำหรับ 33 โครงการ วงเงิน 25,176.87 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ขอให้กระทรวงการคลัง ค้ำประกัน วงเงิน 13,663.63 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน วงเงิน 11,513.24 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 4-5)

(4) การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ

การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ เป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการ เสริมสภาพคล่อง ปลดปล่อยสินเชื่อ และดำเนินงานปกติทั่วไปของหน่วยงาน โดยในปีงบประมาณ 2554 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง ขอใช้เงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่น ๆ วงเงิน 29,943.41 ล้านบาท โดยเป็นการกู้เงินที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน วงเงิน 25,249.54 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้ กระทรวงการคลังค้ำประกัน วงเงิน 4,693.87 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 6)

1.2 หนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 4,450.10 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกู้จากแหล่งเงินต่างประเทศ เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือมีผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่า โดยในปีงบประมาณ 2554 มีรัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ขอกู้ต่างประเทศสำหรับ 4 โครงการ วงเงิน 4,450.10 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 134.85 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 7)

II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้

1. การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล : หนี้ในประเทศ (วงเงิน 501,796.56 ล้านบาท)

1.1 หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ : วงเงิน 241,012.86 ล้านบาท

(1) กระทรวงการคลังขอ Roll-over ตัวเงินคลัง วงเงิน 154,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นตัวเงินคลังเพื่อบริหารเงินสด วงเงิน 80,000 ล้านบาท และตัวเงินคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่สะสมมาจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2553 วงเงิน 74,000 ล้านบาท ทั้งนี้ หากสภาวะตลาด เอื้ออำนวย กระทรวงการคลังจะทยอยแปลงตัวเงินคลังดังกล่าวให้เป็นพันธบัตรต่อไป

(2) กระทรวงการคลังขอ Roll-over พันธบัตรรัฐบาลรวม 4 รุ่น ที่ครบกำหนด ในปีงบประมาณ 2554 วงเงินรวม 87,012.86 ล้านบาท เนื่องจากเป็นส่วนที่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ในการชำระต้นเงิน

1.2 หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้ FIDF : วงเงิน 113,013.99 ล้านบาท

(1) พันธบัตร FIDF1 : กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Roll-over พันธบัตร รัฐบาล รวม 3 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2554 วงเงิน 39,836.00 ล้านบาท ทั้งนี้ การกำหนดวงเงิน ขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะนำส่งเข้า “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดเชย ความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน” ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนด ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2541

(2) พันธบัตร FIDF3 : กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Roll-over

พันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรออมทรัพย์ รวม 8 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2554 วงเงินรวม 73,177.99 ล้านบาท ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินขึ้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับเงินในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ได้จัดตั้งขึ้นในฝ่ายการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการนำสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปี ตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีให้โอนเข้าบัญชีดังกล่าว ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่สอง พ.ศ. 2545

1.3 หนี้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

กระทรวงการคลังขอดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้สัญญาเงินกู้รวม 4 สัญญา วงเงินรวม 147,769.71 ล้านบาท ให้เป็นพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรออมทรัพย์ ตราสารหนี้อื่น หรือสัญญาเงินกู้ ตามความเหมาะสม (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 8)

2. การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐวิสาหกิจ : หนี้ในประเทศ (วงเงิน 107,103.54 ล้านบาท)

รัฐวิสาหกิจ 10 แห่ง ขอ Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระคืนในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 107,103.54 ล้านบาท เพื่อขยายระยะเวลาเงินกู้ให้สอดคล้องกับระยะคืนทุนของโครงการ และขยายอายุหนี้ออกไป โดยเป็นการกู้เงินที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งสิ้น (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 9-10)

III. แผนการบริหารความเสี่ยง

แผนบริหารความเสี่ยงมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุนและความเสี่ยงให้อยู่ในระดับเหมาะสม โดยมีหลักการในการบริหารความเสี่ยงหนี้สกุลเงินต่างประเทศและหนี้ในประเทศ ดังนี้

1. หนี้ต่างประเทศ

(1) Cross Currency Swap (CCS) เป็นการแปลงภาระหนี้เป็นอีกสกุลเงินเพื่อปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน เช่น การแปลงภาระหนี้สกุลเงินยูโรเป็นบาท โดยจะดำเนินการเมื่ออัตราดอกเบี้ยเดิมต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาดของสกุลเงินเดียวกัน

(2) Refinance เป็นการเปลี่ยนเงื่อนไขเงินกู้โดยการกู้เงินใหม่เพื่อชำระคืนหนี้เดิม โดยจะดำเนินการเมื่ออัตราดอกเบี้ยเดิมสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาดของสกุลเงินเดียวกัน

(3) Interest rate Swap (IRS) แบบ Floating Rate เป็น Fixed Rate เป็นการแปลงภาระดอกเบี้ยของเงินกู้ระยะยาวจากอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่ ในภาวะตลาดที่อัตราดอกเบี้ยคงที่ระยะยาวอยู่ในระดับต่ำ เพื่อลดความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย

2. หนี้ในประเทศ

(1) Interest rate Swap (IRS) แบบ Floating Rate เป็น Fixed Rate เป็นการแปลงภาระดอกเบี้ยของหนี้ระยะยาว (3-7 ปี) จากอัตราดอกเบี้ยลอยตัวเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่ ในภาวะตลาดที่อัตราดอกเบี้ยคงที่ระยะยาว อยู่ในระดับต่ำ เพื่อลดความเสี่ยงด้านดอกเบี้ย

(2) Interest rate Swap (IRS) แบบ Fixed Rate เป็น Floating Rate เป็นการแปลงภาระดอกเบี้ยของหนี้ระยะสั้น (1-2 ปี) จากอัตราดอกเบี้ยคงที่เป็นลอยตัวเพื่อประหยัดต้นทุน

จากหลักการดังกล่าว กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจจึงได้เสนอรายการหนี้คงค้างที่มีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการบริหารความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2554 ตามสิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 12-15 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้กำหนดกรอบวงเงินสำหรับการดำเนินการบริหารความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2554 ไว้ที่ 80,000 ล้านบาท โดยให้กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจสามารถเลือกบริหารความเสี่ยงตามความเหมาะสมของช่วงเวลาและสภาวะตลาด ณ เวลานั้น

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจอาจปรับวิธีการบริหารความเสี่ยงในแต่ละสัญญาเงินกู้ให้แตกต่างจากวิธีที่ระบุไว้ในแผนฯ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะตลาด แต่ไม่เกินกรอบวงเงินตามที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้

IV. แผนการบริหารจัดการหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนฯ

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

1. การกู้เงินและการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และ
2. การกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในลักษณะเงินกู้ระยะสั้นที่ใช้เสริมสภาพคล่องในรูป

Credit Line ที่มีการใช้วงเงินต่อเนื่องทุกปี

โดยในปีงบประมาณ 2554 มีการกู้เงินและการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าว วงเงินรวม 117,355.26 ล้านบาท ประกอบด้วย

1. การก่อหนี้ใหม่ (วงเงิน 18,500 ล้านบาท)

1.1 เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีแผนจัดหาเงินกู้ 5 ปี (2552-2556)

วงเงินรวม 65,000 ล้านบาท และมีแผนจัดหาเงินกู้ 5 ปี (2553-2557) วงเงินรวม 110,000 ล้านบาท ซึ่ง บมจ. ปตท. ไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะใช้เงินในปีใด และเป็นเงินกู้ในประเทศหรือต่างประเทศ หรือเพื่อ Refinance หรือเพื่อลงทุนในโครงการ

1.2 เงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line

รัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

มีแผนกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line วงเงินรวม 18,500 ล้านบาท

2. การบริหารหนี้ (วงเงิน 98,855.26 ล้านบาท)

2.1 การปรับโครงสร้างหนี้

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผน Roll-over หนี้กู้ในประเทศ

ที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2554 วงเงินรวม 18,987.92 ล้านบาท

2.2 การบริหารความเสี่ยง

(1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการทำ Swap Arrangement หนี้ในประเทศและต่างประเทศวงเงิน 67,712.02 ล้านบาท

(2) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการทำ Swap Arrangement หนี้ต่างประเทศวงเงิน 12,155.31 ล้านบาท

(สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 16-17)

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554

1. ภาพรวมของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2553 มียอดหนี้สาธารณะคงค้าง 4,202,410.70 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 43.19 ของ GDP ประกอบด้วยหนี้ต่างประเทศ 374,247.37

ล้านบาท และหนี้ในประเทศ 3,828,163.33 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.91 และร้อยละ 91.09 ตามลำดับ

2. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 มีวงเงินดำเนินการ 1,296,427.90 ล้านบาท แบ่งเป็น

- แผนการกู้เงินใหม่ 607,527.80 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินในประเทศ 550,277.70 ล้านบาท และต่างประเทศ 57,250.10 ล้านบาท

- แผนการปรับโครงสร้างหนี้ 608,900.10 ล้านบาท โดยเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศทั้งสิ้น

- แผนการบริหารความเสี่ยง 80,000 ล้านบาท

3. เมื่อรวมวงเงินการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้และบริหารหนี้ของแผนฯ อีกจำนวน 117,355.26 ล้านบาท จะทำให้วงเงินดำเนินการบริหารและจัดการหนี้สาธารณะ ในปีงบประมาณ 2554 มีวงเงินเท่ากับ 1,413,783.16 ล้านบาท แบ่งเป็น

- แผนการกู้เงินใหม่ 626,027.80 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินในประเทศ 568,777.70 ล้านบาท และต่างประเทศ 57,250.10 ล้านบาท

- แผนการปรับโครงสร้างหนี้ 627,888.02 ล้านบาท โดยเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศทั้งสิ้น

- แผนการบริหารความเสี่ยง 159,867.34 ล้านบาท

4. กรอบวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินดำเนินการได้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 21) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนเงินต้น ซึ่งเท่ากับ 440,043.69 ล้านบาท ดังนั้น วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณซึ่งเท่ากับ 420,000 ล้านบาท จึงอยู่ในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด

- การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 22) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเท่ากับ 207,000 ล้านบาท ดังนั้น วงเงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่บรรจุในแผนฯ ซึ่งเท่ากับ 52,800 ล้านบาท จึงอยู่ในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด

- การค้าประกันและการให้กู้ต่อในประเทศแก่รัฐวิสาหกิจภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 มีรัฐวิสาหกิจเสนอขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาการค้าประกัน และขอให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทมาให้กู้ต่อวงเงินรวม 162,791.78 ล้านบาท โดยมาตรา 28 และมาตรา 25(2) ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้าประกันเงินกู้และให้กู้ต่อเป็นบาทในปีงบประมาณหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งเท่ากับ 414,000 ล้านบาท ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวงเงินที่รัฐวิสาหกิจเสนอขอให้อยู่ในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้พิจารณาการค้าประกันในแต่ละครั้งตามความเหมาะสมและจำเป็นหลังจากคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 แล้ว

5. คาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP หากมีการดำเนินการตามแผนฯ ทั้งหมด สิ้นปีงบประมาณ 2554 คาดว่าจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 43.8 และมีภาระหนี้ต้องบประมาณ อยู่ในระดับร้อยละ 10.1 ซึ่งไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15

	ปีงบประมาณ				
สัดส่วน (%)	2554	2555	2556	2557	2558
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	43.8	46.3	47.8	48.7	48.9
ภาระหนี้/งบประมาณ	10.1	12.1	12.5	12.8	13.1

- หมายเหตุ : 1. มีการกู้เงินและเบิกจ่ายเงินกู้ดังกล่าวตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2553 ครบถ้วนภายในสิ้นปีงบประมาณ 2553
2. มีการกู้เงินใหม่และเบิกจ่ายเงินกู้ดังกล่าวตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 ครบถ้วนภายในปีงบประมาณ 2554
3. ยอดการเบิกจ่ายเงินกู้ในปีงบประมาณ 2554 ของหนี้ที่ผูกพันไว้แล้วก่อนปีงบประมาณ 2554 หักด้วย ยอดหนี้ที่ครบกำหนดชำระเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ในแผนฯ
4. ในปี 2554 มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่ากับร้อยละ 6.5 (Real GDP = 4% Inflation = 2.5%) และประมาณการอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจปี 2555-2558 เท่ากับร้อยละ 7.5 (Real GDP = 4.5% Inflation = 3%)

6. ประมาณภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio: DSR) ในช่วงปีงบประมาณ 2554-2558 คาดการณ์ว่า DSR จะอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.23-0.51 โดยในปีงบประมาณ 2554 จะมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 0.47 ซึ่งไม่เกินร้อยละ 9 ตามที่กำหนดในข้อ 4 (3) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

	ปีงบประมาณ				
Debt Service Ratio (%)	2554	2555	2556	2557	2558
ส่วนราชการ	0.04	0.13	0.03	0.06	0.04
รัฐวิสาหกิจ	0.42	0.36	0.48	0.41	0.19
รวม	0.47	0.50	0.51	0.47	0.23

7. การก่อหนี้ใหม่ทั้งหมดจะสามารถระดมทุนได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ
8. การออกพันธบัตรจะมีปริมาณการออกพันธบัตรอย่างสม่ำเสมอและเพียงพอที่จะสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศได้

ข้อเสนอ

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 ซึ่งประกอบด้วย 3 แผนย่อย ได้แก่

หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงิน		รวม
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	550,277.70	57,250.10	607,527.80
1. รัฐบาล	489,948.00	52,800.00	542,748.00
2. รัฐวิสาหกิจ	60,329.70	4,450.10	64,779.80
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	608,900.10	-	608,900.10
1. รัฐบาล	501,796.56	-	501,796.56
2. รัฐวิสาหกิจ	107,103.54	-	107,103.54
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	80,000.00		80,000.00
รวม (I+II+III)			1,296,427.90

2. อนุมัติการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบวงเงินของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554

3. อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่าง ๆ ของการกู้เงินและการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2554 แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

4. อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายเป็นผู้ลงนามผูกพันการกู้เงินและหรือการค้ำประกันเงินกู้ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะรายงานผลการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีในโอกาสแรกด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5517

โทรสาร 02 273 9144