

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/15866



ที่ 11 สด 2/184
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

๑๖ กันยายน 2554

เรื่อง แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555

เรื่องเดิม

ตามมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงิน ที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งการดำเนินการสำหรับปีงบประมาณ 2555 คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2554 โดยมีกรอบของการพิจารณาครอบคลุมทุกด้านของการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ ได้แก่ การก่อหนี้ใหม่เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานลงทุน การปรับโครงสร้างหนี้และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามแผนฯ ในภาพรวม โดยคณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญในการดำเนินการบริหารหนี้ในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการดูแลให้หนี้สาธารณะและภาระหนี้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ข้อเท็จจริง

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แบ่งได้เป็น 4 แผนงานย่อย ได้แก่

1. แผนการก่อหนี้ใหม่
2. แผนการปรับโครงสร้างหนี้
3. แผนการบริหารความเสี่ยง
4. แผนการบริหารจัดการหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบ

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ

โดยแผนงานย่อยที่ 1-3 นั้น เป็นแผนฯ ที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะจะพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุเงินกู้และบริหารหนี้ในแผนฯ ตามความเหมาะสมและจำเป็น และสำหรับแผนงานย่อยที่ 4 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้แยกกิจกรรมดังกล่าวออกมา โดยไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ยังคงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการกู้เงินอื่น และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

/แผนการ...

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและรับทราบ
ในปีงบประมาณ 2555 มีวงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น 1,420,987.66 ล้านบาท ประกอบด้วยแผนงานย่อย
4 แผนงาน ดังนี้

รายการแผน	วงเงิน			หน่วย : ล้านบาท	
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	งบกลาง	งบพิเศษ
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	434,466.76	34,700.00	469,166.76	61,625.61	26,541.16
1. รัฐบาล	365,372.06	31,000.00	396,372.06	15,372.06	
2. รัฐวิสาหกิจ	69,094.70	3,700.00	72,794.70	46,253.55	26,541.16
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	640,837.84	0.00	640,837.84	114,715.39	6,000.00
1. รัฐบาล	520,122.45	0.00	520,122.45		
2. รัฐวิสาหกิจ	120,715.39	0.00	120,715.39	114,715.39	6,000.00
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	177,000.00		177,000.00	0.00	0.00
IV. แผนการบริหารจัดการหนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติกรม.ฯ	83,124.00	50,859.06	133,983.06	0.00	0.00
รวม (I ถึง IV)		1,420,987.66		176,341.00	32,541.16

โดยมีกรอบการพิจารณา ดังนี้

1. นโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- (1) นโยบายของรัฐบาลและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน
- (2) ยุทธศาสตร์และกรอบเป้าหมายความยั่งยืนทางการคลังระยะ 5 ปี
- (3) กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้

2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความต้องการกู้เงินและบริหารหนี้เพื่อบรรจุในแผนฯ

- (1) เป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาซึ่งมีความพร้อมที่จะดำเนินการในระหว่างปีงบประมาณ
- (2) มีความสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล
- (3) มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (4) มีความสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้
- (5) ก่อให้เกิดรายได้และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
- (6) เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันระยะยาวของประเทศ
- (7) มีความสามารถในการชำระหนี้คืนได้

3. สภาพคล่องในระบบการเงิน

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาสภาพคล่องในระบบการเงิน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งเงินทุน (Crowding out effect) และเสถียรภาพของตลาดเงินที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประมาณการว่าสภาพคล่องในระบบการเงินซึ่งประกอบด้วยสภาพคล่องส่วนที่ยังมีเหลืออยู่ในระบบสถาบันรับฝากเงินในปัจจุบัน รวมกับสภาพคล่องที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในระยะต่อไปจากการขยายฐานเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันพบว่าสถาบันรับฝากเงินยังคงมีสภาพคล่องส่วนเกินอยู่อย่างเพียงพอที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ

คณะกรรมการฯ ขอนำเสนอรายละเอียดของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ในแต่ละแผนงานย่อย พร้อมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับการดำเนินการตามแผนดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. แผนการก่อหนี้ใหม่

1. การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาล (วงเงินรวม 396,372.06 ล้านบาท)

1.1 หนี้ในประเทศ (เพื่อชดเชยการขาดดุล) : วงเงิน 350,000.00 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณภายใต้การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ในปีงบประมาณ 2555 ซึ่งในเบื้องต้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติประมาณการรายได้ วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณแล้วเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 โดยมีงบประมาณรายจ่าย 2,330,000 ล้านบาท ประมาณการรายได้ 1,980,000 ล้านบาท และมีวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล 350,000 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังจะดำเนินการกู้เงินโดยพิจารณาจากความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วย โดยในการจัดหาเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนี้ กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลร่วมกับตราสารหนี้อื่น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ การกู้เงินจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วย และจะบริหารจัดการตราสารหนี้หรือสัญญาเงินกู้ดังกล่าวโดยการ Roll-over หรือการปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นหนี้ระยะยาวต่อไปตามแต่สถานะตลาดจะเอื้ออำนวย

1.2 หนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 31,000 ล้านบาท

กระทรวงการคลังขอกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน วงเงิน 31,000 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 1,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งกระทรวงการคลังได้รับความเห็นชอบให้ลงนามในสัญญาเงินกู้ดังกล่าวจากรัฐสภาตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว

1.3 หนี้ในประเทศ (รัฐบาลกู้มาเพื่อให้กู้ต่อ) : วงเงิน 15,372.06 ล้านบาท

กระทรวงการคลังขอกู้เงินเพื่อนำมาให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย กู้ต่อเพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ วงเงิน 12,303.06 ล้านบาท และเพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ วงเงิน 3,069 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 2)

2. การก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ (วงเงินรวม 72,794.70 ล้านบาท)

2.1 หนี้ในประเทศ : วงเงิน 69,094.70 ล้านบาท

(1) การกู้เงินในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศเป็นการกู้เงินบาทจากแหล่งทุนในประเทศเพื่อใช้จ่ายในส่วนของการใช้จ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Foreign Cost) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ลดต้นทุนการกู้เงิน และสนับสนุนการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยในปีงบประมาณ 2555 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 2 แห่ง ขอใช้เงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศ สำหรับ 5 โครงการ วงเงิน 3,865.12 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งสิ้น (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 3)

(2) การกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

การกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังมีพันธะที่จะต้องกำกับให้มีการจัดหาเงินบาทเพื่อสมทบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับกำหนดการใช้เงินเพื่อให้สามารถดำเนินโครงการได้แล้วเสร็จตามแผนงานและเป้าหมายที่กำหนด โดยในปีงบประมาณ 2555 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 3 แห่ง ขอใช้เงินกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศสำหรับ 6 โครงการ วงเงิน 3,226.921 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันทั้งสิ้น (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 3)

(3) การกู้เงินเพื่อลงทุน

การกู้เงินเพื่อลงทุนเป็นการกู้เงินในประเทศเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่มีความต้องการเงินกู้เป็นเงินบาททั้งสิ้น โดยในปีงบประมาณ 2555 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 5 แห่ง ขอใช้เงินกู้เพื่อลงทุนสำหรับ 38 โครงการ วงเงิน 27,397.884 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 12,574.378 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 14,823.506 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 4-5)

(4) การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ

การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ เป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการเสริมสภาพคล่อง ปลดปล่อยสินเชื่อ และดำเนินงานปกติทั่วไปของหน่วยงาน โดยในปีงบประมาณ 2555 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 6 แห่ง ขอใช้เงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ วงเงิน 34,604.783 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 29,979.165 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 4,625.618 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 6)

2.2 หนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 3,700.00 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกู้จากแหล่งเงินต่างประเทศ เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่า โดยในปีงบประมาณ 2555 มีรัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ขอกู้เงินต่างประเทศสำหรับ 3 โครงการ วงเงิน 3,700.00 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 119.35 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 7)

II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้

1. การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล : หนี้ในประเทศ (วงเงิน 520,122.45 ล้านบาท)

1.1 หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ/เมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้

กระทรวงการคลังขอ Roll-over ตัวเงินคลัง วงเงิน 180,000 ล้านบาท โดยเป็นตัวเงินคลังเพื่อบริหารดุลเงินสดของรัฐบาลระหว่างปี ในช่วงที่มีกระแสเงินสดรับน้อยกว่ากระแสเงินสดจ่าย วงเงิน 80,000 ล้านบาท และตัวเงินคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีที่ผ่านมา วงเงิน 100,000 ล้านบาท ทั้งนี้ หากสถานะตลาดเอื้ออำนวย กระทรวงการคลังจะทยอยแปลงตัวเงินคลังดังกล่าวให้เป็นพันธบัตรต่อไป

1.2 หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้ FIDF: วงเงิน 340,122.45 ล้านบาท

(1) พันธบัตร FIDF1: กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Roll-over พันธบัตร

รัฐบาลเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ รวม 5 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2555 วงเงิน 107,099.20 ล้านบาท ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำส่งเข้า “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

(2) พันธบัตร FIDF3: กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Roll-over พันธบัตร

รัฐบาลและพันธบัตรออมทรัพย์ รวม 3 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2555 วงเงินรวม 233,023.25 ล้านบาท ทั้งนี้ การกำหนดวงเงินขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับเงินในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่ได้จัดตั้งขึ้นในฝ่ายการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการนำสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีให้โอนเข้าบัญชีดังกล่าว ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 8)

2. การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐวิสาหกิจ : หนี้ในประเทศ (วงเงิน 120,715.39 ล้านบาท)

รัฐวิสาหกิจ 12 แห่ง ขอ Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2555 จำนวน 120,715.39 ล้านบาท เพื่อขยายระยะเวลาเงินกู้ให้สอดคล้องกับระยะคืนทุนของโครงการ และขยายอายุหนี้ออกไป โดยเป็นการกู้เงินที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 114,715.39 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้ค้ำประกัน 6,000.00 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 9-11)

III. แผนการบริหารความเสี่ยง

แผนการบริหารความเสี่ยงมีวัตถุประสงค์เพื่อลดต้นทุนการกู้เงินภายใต้กรอบความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยในปีงบประมาณ 2555 มีแนวทางการบริหารความเสี่ยงดังนี้

1. การบริหารความเสี่ยงหนี้ที่จะก่อใหม่

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูงและสภาพคล่องส่วนเกินในประเทศมีค่อนข้างมาก รัฐบาลจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศอย่างเช่นที่เคยกระทำมาในอดีตที่เงินออมในประเทศมีไม่เพียงพอ ประกอบกับกระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะลดความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลลงให้เหลือศูนย์ และได้ดำเนินการลดหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลลงอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2554 รัฐบาลมีหนี้ต่างประเทศจำนวน 42,474 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.4 ของหนี้รัฐบาลทั้งหมด ซึ่งในจำนวนดังกล่าวนี้ ได้มีการบริหารความเสี่ยงโดยการแปลงหนี้สกุลเงินต่างประเทศเป็นสกุลเงินบาทแล้วจำนวน 21,040 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.7 ของหนี้รัฐบาลทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินจากต่างประเทศ กระทรวงการคลังจะกระทำก็ต่อเมื่อ

1) อัตราดอกเบี้ยจากการกู้เงินต่างประเทศเมื่อแปลงให้เป็นเงินบาท (Cross Currency Swap) แล้ว ต้องมีอัตราต่ำกว่าการกู้เงินบาทภายในประเทศที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน

2) ควรดำเนินการบริหารความเสี่ยงทันทีที่มีการเบิกเงินกู้หรือดำเนินการในโอกาสแรก เพื่อปิดส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างช่วงเวลาที่เบิกเงินกู้กับช่วงเวลาที่ดำเนินการบริหารความเสี่ยงให้มีความแตกต่างกันน้อยที่สุด

ซึ่งแนวทางดังกล่าวข้างต้นให้รัฐวิสาหกิจถือเป็นหลักปฏิบัติเช่นเดียวกัน

2. การบริหารความเสี่ยงหนี้คงค้าง แนวทางการบริหารความเสี่ยงหนี้คงค้างของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.1. หนี้ต่างประเทศ มีแนวทาง ดังนี้

1) การแปลงหนี้จากสกุลเงินตราต่างประเทศเป็นสกุลเงินบาท (Cross Currency Swap) เพื่อบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยจากการกู้เงินต่างประเทศเมื่อแปลงให้เป็นเงินบาทแล้ว ต้องมีอัตราต่ำกว่าการกู้เงินบาทภายในประเทศที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน

2) การกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinancing) โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยเดิมสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาดที่มีอายุเฉลี่ยที่เท่ากัน

3) การแปลงภาระดอกเบี้ยลอยตัวเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่ (Interest Rate Swap from Floating Rate to Fixed Rate) เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยในช่วงขาขึ้น

4) การแปลงภาระดอกเบี้ยคงที่เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Interest Rate Swap from Fixed Rate to Floating) เพื่อลดต้นทุน

2.2. หนี้ในประเทศ มีแนวทาง ดังนี้

1) การกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinancing) โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยเดิมสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตลาดที่มีอายุเฉลี่ยที่เท่ากัน

2) การแปลงภาระดอกเบี้ยลอยตัวเป็นอัตราดอกเบี้ยคงที่ (Interest Rate Swap from Floating Rate to Fixed Rate) เพื่อบริหารความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยในช่วงขาขึ้น

3) การแปลงภาระดอกเบี้ยคงที่เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Interest Rate Swap from Fixed Rate to Floating) เพื่อลดต้นทุน

กระทรวงการคลังได้ใช้แนวทางดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการวิเคราะห์แนวโน้มภาวะเศรษฐกิจและการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้ในการบริหารความเสี่ยงหนี้ในประเทศและต่างประเทศ จึงเสนอรายการหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการบริหารความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2555 ซึ่งระบุเป็นรายสัญญาภายใต้แผนงานที่ III แผนการบริหารความเสี่ยง โดยขอเสนอกรอบวงเงินสำหรับการบริหารความเสี่ยง จำนวน 177,000 ล้านบาท ซึ่งกรอบวงเงินดังกล่าวครอบคลุมรายการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจจะเลือกรายการที่จะดำเนินการบริหารความเสี่ยงภายใต้กรอบวงเงินดังกล่าวจากรายการที่ระบุไว้ภายใต้แผนงานที่ III แผนการบริหารความเสี่ยง ตามความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและภาวะตลาดการเงินต่อไป (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 12-16)

ทั้งนี้การบริหารความเสี่ยงหนี้ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินในประเทศ/รัฐวิสาหกิจกู้เงินต่างประเทศ และให้กระทรวงการคลังพิจารณาการค้ำประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวข้างต้นได้

IV. แผนการบริหารจัดการหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนฯ

1. การก่อหนี้ใหม่

1.1 เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

1) 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

2) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อชำระค่าเครื่องบินที่มีกำหนดรับมอบในปีงบประมาณ 2555 จำนวน 5 ลำ วงเงินรวม 22,109.51 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 713.21 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

1.2 เงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line

รัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) มีแผนกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line วงเงินรวม 17,500 ล้านบาท

2. การบริหารหนี้

2.1 การปรับโครงสร้างหนี้

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผน Roll-over หนี้กู้ในประเทศที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2555 วงเงิน 170 ล้านบาท

2.2 การบริหารความเสี่ยง

(1) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการทำ Swap Arrangement หนี้ในประเทศและต่างประเทศวงเงินรวม 84,805.18 ล้านบาท

(2) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการทำ Swap Arrangement หนี้ต่างประเทศวงเงิน 9,398.37 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 17-18)

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555

1. ภาพรวมของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2554 มียอดหนี้สาธารณะคงค้าง 4,263,393.22 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40.69 ของ GDP ประกอบด้วยหนี้ต่างประเทศ 344,279.79 ล้านบาท และหนี้ในประเทศ 3,919,113.43 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.08 และร้อยละ 91.92 ตามลำดับ

2. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 มีวงเงินดำเนินการ 1,287,004.60 ล้านบาท แบ่งเป็น

2.1 แผนการกู้เงินใหม่ 469,166.76 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินในประเทศ 434,466.76 ล้านบาท และต่างประเทศ 34,700.00 ล้านบาท

/2.2 แผนการ...

2.2 แผนการปรับโครงสร้างหนี้ 640,837.84 ล้านบาท โดยเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศทั้งสิ้น

2.3 แผนการบริหารความเสี่ยง 177,000 ล้านบาท

3. เมื่อรวมวงเงินการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้และบริหารหนี้ของแผนฯ อีกจำนวน 133,983.06 ล้านบาท จะทำให้วงเงินดำเนินการบริหารและจัดการหนี้สาธารณะ ในปีงบประมาณ 2555 มีวงเงินเท่ากับ 1,420,987.66 ล้านบาท แบ่งเป็น

3.1 แผนการกู้เงินใหม่ 508,776.27 ล้านบาท ประกอบด้วยการกู้เงินในประเทศ 451,966.76 ล้านบาท และต่างประเทศ 56,809.51 ล้านบาท

3.2 แผนการปรับโครงสร้างหนี้ 641,007.84 ล้านบาท โดยเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศทั้งสิ้น

3.3 แผนการบริหารความเสี่ยง 271,203.55 ล้านบาท

4. กรอบวงเงินดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.1 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.1.1 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 21) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนเงินต้น $((2,330,000 \times 20\% = 466,000) + (51,888.80 \times 80\% = 41,511.04) = 507,511.04)$ ซึ่งวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเท่ากับ 350,000 ล้านบาท จึงอยู่ในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด

4.1.2 การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 22) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี $(2,330,000 \times 10\% = 233,000)$ ซึ่งวงเงินกู้ต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่บรรจุในแผนฯ เท่ากับ 31,000 ล้านบาท จึงอยู่ในกรอบวงเงินของกฎหมาย

4.1.3 การค้ำประกันและการให้กู้ต่อในประเทศแก่รัฐวิสาหกิจภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 มีรัฐวิสาหกิจเสนอขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาการค้ำประกัน และขอให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทมาให้กู้ต่อวงเงินรวม 176,341.00 ล้านบาท ซึ่งมาตรา 28 และมาตรา 25(2) ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้และให้กู้ต่อเป็นบาทในปีงบประมาณหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม $(2,330,000 \times 20\% = 466,000)$ ซึ่งเห็นได้ว่าวงเงินที่รัฐวิสาหกิจเสนอขอ ยังอยู่ในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้พิจารณาการค้ำประกันในแต่ละครั้งตามความจำเป็นและเหมาะสมภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แล้ว

4.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

4.2.1 ประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio : DSR) ในช่วงปีงบประมาณ 2555-2559 คาดการณ์ว่า DSR จะอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.22-0.44 โดยในปีงบประมาณ 2555 จะมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 0.44 ซึ่งไม่เกินร้อยละ 9 ตามที่กำหนดในข้อ 4 (3) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

Debt Service Ratio (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
ส่วนราชการ	0.13	0.03	0.06	0.03	0.03
รัฐวิสาหกิจ	0.31	0.32	0.32	0.19	0.25
รวม	0.44	0.35	0.38	0.22	0.28

4.2.2 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 คาดว่าจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 41.7 และมีภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ในระดับร้อยละ 11.3 ซึ่งไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 โดยมีผลคาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณในปี 2555-2559 ดังนี้

สัดส่วน (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	41.7	42.2	41.6	40.4	38.0
ภาระหนี้/งบประมาณ	11.3	11.1	11.2	11.1	11.0

สมมุติฐานการประมาณการ

- 1) หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2554 คำนวณโดยใช้หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือน มิ.ย. 2554 บวกกับแผนการกู้เงินในระหว่างเดือน ก.ค.-ก.ย. 2554 หักแผนการชำระหนี้ในปี 2554
- 2) การขาดดุลงบประมาณปี 2555 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ก.ย. 2554 และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 - 2559 ใช้ประมาณการจาก สศค.
- 3) GDP ปี 2555 - 2559 ใช้ข้อมูลจาก สศค.
- 4) การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นไป สมมติให้เพิ่มขึ้นตาม Growth ของ Nominal GDP
- 5) ปี 2555 - 2559 งบชำระเงินต้นคิดเป็น 3 % ของงบประมาณรายจ่าย

5. การก่อหนี้ใหม่ทั้งหมดจะสามารถระดมทุนได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ

6. กระทรวงการคลังสามารถกำกับดูแลให้มีปริมาณการออกพันธบัตรอย่างสม่ำเสมอและเพียงพอที่จะสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศได้

ข้อเสนอ

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ซึ่งประกอบด้วย

3 แผนย่อย ได้แก่

รายการแผน	วงเงิน			หน่วย : ล้านบาท	
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	ค่าขอให้ลด งบประมณ	ขอค่า/กู้ต่อ ไม่ก่อค
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	434,466.76	34,700.00	469,166.76	61,625.61	26,541.16
1. รัฐบาล	365,372.06	31,000.00	396,372.06	15,372.06	
2. รัฐวิสาหกิจ	69,094.70	3,700.00	72,794.70	46,253.55	26,541.16
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	640,837.84	0.00	640,837.84	114,715.39	6,000.00
1. รัฐบาล	520,122.45	0.00	520,122.45		
2. รัฐวิสาหกิจ	120,715.39	0.00	120,715.39	114,715.39	6,000.00
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	177,000.00		177,000.00	0.00	0.00
รวม (I+II+III)		1,287,004.60		176,341.00	32,541.16

/2. อนุมัติ...

2. อนุมัติการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบวงเงินของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555

3. อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงินและการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

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

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเดือนกันยายน 2554 ด้วย
จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5514

โทรสาร 02 273 9144