



ด่วนที่สุด

ที่ กค 0904/ 4516

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

๒ มีนาคม 2555

เรื่อง การกู้เงินเพื่อทดแทนพันธบัตรเดิมที่ครบกำหนดของธนาคารอาคารสงเคราะห์

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/25006 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2554

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาหนังสือธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ บง. 005/2555 ลงวันที่ 18 มกราคม 2555
2. สำเนาหนังสือธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ บง. 001/2555 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2555

ตามที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการกู้เงินของ ธอส. ประจำปีงบประมาณ 2555 จำนวน 21,100 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนพันธบัตรเดิมที่ครบกำหนด โดยขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1-2 นั้น

กระทรวงการคลังขอเรียนชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนี้

1. เรื่องเดิม

ในปีงบประมาณ 2555 ธอส. มีหนี้พันธบัตรที่ครบกำหนดชำระ รวมจำนวน 22,300 ล้านบาท ซึ่ง ธอส. จำเป็นต้องบริหารและจัดการหนี้ดังกล่าวโดยการขออนุมัติออกพันธบัตรเพื่อทดแทน (Roll-over) พันธบัตรเดิมที่ครบกำหนดชำระ ธอส. จึงได้นำเสนอแผนการบริหารและจัดการหนี้ของ ธอส. วงเงินรวม 22,300 ล้านบาท ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1 ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 อนุมัติการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1 และได้อนุมัติการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งอนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงิน และการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

2. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 มาตรา 28 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ธนาคารจะออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสารอื่นใด หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่นใด เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการก็ได้ ในกรณีที่ธนาคารขอให้กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีค้ำประกันการชำระต้นเงินคืน และการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสาร หรือเงินกู้ยืมที่กล่าวนั้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ” ในการนี้ ธอส. จึงขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาและนำเสนอขออนุมัติกู้เงินเพื่อ Roll-over ต่อคณะรัฐมนตรีมาในครั้งนี้

3. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ธอส. มีแผนการชำระคืนหนี้พันธบัตรที่ครบกำหนดชำระในปี 2555 รวมวงเงิน 22,300 ล้านบาท โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 ธอส. มีหนี้พันธบัตรครบกำหนดชำระ จำนวน 4,500 ล้านบาท ธอส. จึงมีความจำเป็น

ต้องกู้เงินโดยการออกพันธบัตรเพื่อ Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระดังกล่าว ดังนั้น เห็นควรนำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในวันที่ 6 มีนาคม 2555

4. สารสำคัญ

4.1 ธอส. เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ โดย ธอส. มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มลูกค้ารายย่อยที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายได้น้อย ถึงปานกลางให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง นอกจากนี้ ธอส. ยังมีโครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรกตาม นโยบายของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือประชาชนทั่วไปที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ให้สามารถขอสินเชื่อที่อยู่อาศัย ด้วยอัตราดอกเบี้ยพิเศษ และโครงการเงินกู้เพื่อลดภาระหนี้ ปลูกสร้าง และซ่อมแซมที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบ อุทกภัยปี 2554 เป็นต้น

4.2 ผลการดำเนินงานของ ธอส. ในปี 2552 - 2554 ปรากฏว่า ธอส. มีกำไรสุทธิ จำนวน 5,033 ล้านบาท 6,354 ล้านบาท และ 6,987 ล้านบาท ตามลำดับ โดยปัจจัยที่ทำให้ ธอส. มีกำไรสุทธิเพิ่มขึ้น ในช่วงปี 2552 - 2554 เนื่องจาก ธอส. มีรายได้ในส่วนดอกเบี้ยรับสุทธิ (Net interest margin) เพิ่มขึ้น ประกอบกับ ธอส. มีหนี้สูญและหนี้สงสัยจะสูญที่ลดลงในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้ ในปี 2554 ธอส. ได้ตั้งเป้าสินเชื่อใหม่ จำนวน 99,000 ล้านบาท โดยในความเป็นจริง ธอส. ได้ปล่อยสินเชื่อไปเป็นจำนวน 104,400 ล้านบาท ซึ่งเกินกว่า เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้กว่าร้อยละ 5.45

4.3 ถึงแม้ว่าในปี 2554 ธอส. จะมีการปล่อยสินเชื่อสูงถึง 104,400 ล้านบาท แต่ ธอส. ก็ไม่ได้กู้เงินใหม่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เพียงแต่กู้เงินเพื่อ Roll-over พันธบัตรที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2554 เป็นจำนวน 7,000 ล้านบาท ตามวงเงินที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปี 2554

4.4 ในปี 2554 ธอส. มีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS ratio) เท่ากับร้อยละ 14.29 ซึ่งสูงกว่าอัตราส่วนขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 8.5 แสดงให้เห็นว่า ธอส. มีความมั่นคงของสถานะทางการเงินอยู่ในระดับที่ดี

4.5 เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินทรัพย์และหนี้สินของ ธอส. ปี 2554

หน่วย : ล้านบาท

สินทรัพย์		หนี้สินและทุน	
เงินสด	2,755	เงินรับฝาก	572,905
รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงิน	49,304	หนี้สินจ่ายคืนเมื่อทวงถาม	951
เงินลงทุน	7,467	หนี้สินระยะยาว	87,900
เงินให้สินเชื่อ (ระยะยาว) สุทธิ	642,064	หนี้สินอื่นๆ	8,186
สินทรัพย์อื่น	10,967	ทุน	42,615
		รวมหนี้สินและทุน	725,557

จะเห็นได้ว่า ธอส. มีสินทรัพย์ระยะยาวเป็นการให้สินเชื่อ จำนวน 642,064 ล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินระยะยาว เพียงจำนวน 87,900 ล้านบาท ในขณะที่ ธอส. มีเงินรับฝาก จำนวน 572,905 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้สินที่ ครบกำหนดภายใน 1 ปี จะแสดงให้เห็นถึงความไม่สัมพันธ์ระหว่างอายุของสินทรัพย์และหนี้สินของ ธอส. นอกจากนี้ เงินรับฝากของ ธอส. ส่วนมากกว่าร้อยละ 53 ของยอดเงินฝากรวม เป็นของผู้ฝากเงินรายใหญ่ ทำให้ ธอส. มีความเสี่ยง ด้านสภาพคล่องหากผู้ฝากเงินกลุ่มดังกล่าวได้ถอนเงินออกจาก ธอส. เพื่อไปลงทุนในแหล่งอื่นที่ให้ผลตอบแทน สูงกว่า เช่น หุ้นกู้บริษัทเอกชน กองทุนรวมต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น การขยายอายุของหนี้สินให้นานขึ้น เช่น การออก พันธบัตรระยะยาวจะช่วยลดปัญหาความไม่สัมพันธ์ดังกล่าวและลดความเสี่ยงสภาพคล่องได้

4.6 ประมาณการสภาพคล่องของ ฮอส. ปีงบประมาณ 2555

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งที่มาของเงิน (1)		
รับชำระเงินกู้	73,043	
ระดมเงินทุนเพิ่ม	104,410	177,453
แหล่งที่ใช้ไปของเงิน (2)		
การปล่อยสินเชื่อรวม	92,752	
ชำระคืน R/D	3,035	
ชำระคืนพันธบัตรที่ครบกำหนด	22,300	
ประมาณการยอดเงินฝากที่ลดลง	90,399	208,486
(1) - (2)		-31,033

ในปีงบประมาณ 2555 ฮอส. คาดว่าจะได้รับชำระเงินกู้ จำนวน 73,043 ล้านบาท และมีแผนที่จะระดมทุนเพิ่มจำนวน 104,410 ล้านบาท รวมประมาณการแหล่งที่มาของเงิน ฮอส. จำนวน 177,453 ล้านบาท ในขณะที่ ฮอส. มีเป้าหมายการปล่อยสินเชื่อ จำนวน 92,752 ล้านบาท โดยมีการชำระคืน R/D การชำระคืนพันธบัตรที่ครบกำหนดชำระ และประมาณการยอดเงินฝากที่ลดลง จำนวนทั้งสิ้น 93,434 ล้านบาท และ ฮอส. มีหนี้ชำระคืนพันธบัตรที่ครบกำหนด จำนวน 22,300 ล้านบาท รวมประมาณการแหล่งที่ใช้ไปของเงิน จำนวน 208,486 ล้านบาท ทำให้ ฮอส. คาดว่าจะมีกระแสเงินสดที่ใช้ไปในการดำเนินงานสูงกว่ากระแสเงินสดรับเป็นจำนวน 31,033 ล้านบาท ดังนั้น ฮอส. จึงขอออกพันธบัตรเพื่อ Roll-over พันธบัตรครบกำหนดชำระ เป็นจำนวน 21,100 ล้านบาท โดย ฮอส. จะใช้เงินที่ได้รับจากโครงการสินเชื่อเคหะรวมใจ จำนวน 1,200 ล้านบาท เพื่อชำระคืนต้นเงินของพันธบัตรที่ครบกำหนดชำระในส่วนที่เหลือต่อไป โดย ฮอส. จะบริหารและจัดการเงินทุนหมุนเวียนเพื่อรักษาระดับสภาพคล่องในส่วนที่เหลือต่อไป กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าการขอกู้เงินของ ฮอส. ในครั้งนี้เป็นการบริหารและจัดการหนี้เดิม มิได้เป็นการก่อหนี้ใหม่ ทั้งนี้ ฮอส. จะชำระคืนต้นเงินพันธบัตรที่ครบกำหนดชำระ จำนวน 1,200 ล้านบาท สบง. จึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ ฮอส. กู้เงินโดยการออกพันธบัตรระยะยาวเพื่อ Roll-over หนี้พันธบัตรที่ครบกำหนดชำระ จำนวน 21,100 ล้านบาท เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.7 ฮอส. ได้รับการบรรจุแผนการปรับโครงสร้างหนี้รัฐวิสาหกิจในส่วนของภารกิจเงินเพื่อ Roll-over พันธบัตรของ ฮอส. ที่ครบกำหนดชำระคืน จำนวน 20 รุ่น วงเงินรวม 22,300 ล้านบาท โดยขอให้กระทรวงพิจารณาค้าประกันการกู้เงินดังกล่าวไว้ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1 แล้ว

4.8 หลักการค้าประกัน

1) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 29 วรรค 2 บัญญัติว่า “กระทรวงการคลังจะค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจใดที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน 3 ปี ไม่ได้” เนื่องจากในปี 2552 – 2554 ฮอส. มีกำไรสุทธิมาโดยตลอด ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถพิจารณาค้าประกันการกู้เงินของ ฮอส. ได้

2) หลักเกณฑ์และกรอบวงเงินการค้าประกันและการให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ ข้อ 2(2) บัญญัติว่า “กระทรวงการคลังจะค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่สถาบันการเงินภาครัฐรายใดได้ไม่เกิน 6 เท่าของเงินกองทุนสถาบันการเงินภาครัฐนั้น” ฮอส. มีเงินกองทุนทั้งสิ้นตามกฎหมาย ณ 31 ธันวาคม 2554 จำนวน 40,394.94 ล้านบาท ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถค้าประกันให้ ฮอส. ได้ไม่เกินจำนวน 242,369.64 ล้านบาท (6 เท่าของเงินกองทุน) ซึ่ง ฮอส. มีหนี้ที่กระทรวงค้าประกันอยู่แล้ว จำนวน 87,900 ล้านบาท และโดยที่การ Roll-over หนี้เงินกู้ที่ครบกำหนดชำระในครั้งนี้ ไม่ได้เป็นการเพิ่มวงเงินกู้ของ ฮอส. ที่กระทรวงการคลังค้าประกันไปแล้วแต่อย่างใด ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงสามารถค้าประกันให้แก่ ฮอส. ได้ในครั้งนี้อย่างแน่นอน นอกจากนี้ เนื่องจาก ฮอส. เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นธุรกิจสิ่งทอและสิ่งพิมพ์ โดย ฮอส. มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มลูกค้ารายย่อยที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง

ดังนั้น เพื่อให้ ธอส. สามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง อันจะช่วยลดต้นทุนให้แก่ ธอส. เพื่อที่จะสามารถปล่อยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำตามนโยบายรัฐบาล และเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ จึงเห็นควรค้าประกันการกู้เงินของ ธอส.

5. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

ธอส. จะขอกู้เงินในประเทศโดยการออกพันธบัตรระยะยาว วงเงิน 21,100 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน

6. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 มาตรา 28 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ธนาคารจะออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสารอื่นใด หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่นใด เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการก็ได้ ในกรณีที่ธนาคารขอให้กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีค้ำประกันการชำระต้นเงินคืน และการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสาร หรือเงินกู้ยืมที่กล่าวมานั้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ”

7. ข้อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว ขอนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

- 1) อนุมัติให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์กู้เงินในประเทศ ในปีงบประมาณ 2555 จำนวน 21,100 ล้านบาท เพื่อทดแทนพันธบัตรเดิมที่ครบกำหนด โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน
- 2) อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไขและรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงิน และการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังที่กล่าวข้างต้น

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักจัดการหนี้ 2

โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5423

โทรสาร 0 2278 4151

๒๕๕๕-๒๐๑ (๒๕๕๕-๒๐๑)