

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/15822



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส6672
รับที่ : ธ11081/55
วันที่ : 10 ก.ย. 55 เวลา : 10:02

สธด 2/363
10.16.55
10.15.4

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

๗ กันยายน 2555

เรื่อง แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556

เรื่องเดิม

ตามมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงิน ที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งการดำเนินการสำหรับปีงบประมาณ 2556 คณะกรรมการฯ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2555 โดยมีกรอบของการพิจารณาครอบคลุมทุกด้านของการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ ได้แก่ การก่อหนี้ใหม่เพื่อใช้จ่ายตามแผนงานลงทุนและการดำเนินงานปกติ การปรับโครงสร้างหนี้และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามแผนฯ ในภาพรวม โดยคณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญ ในการดำเนินการบริหารหนี้ในเชิงรุก (Proactive Debt Management) และการดูแลให้หนี้สาธารณะและภาระหนี้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ข้อเท็จจริง

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 แบ่งได้เป็น 4 แผนงานย่อย ได้แก่

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

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ

โดยแผนงานย่อยที่ 1-3 นั้น เป็นแผนฯ ที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้

/สาธารณะ...

สาธารณะจะพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุเงินกู้และบริหารหนี้ในแผนฯ ตามความเหมาะสมและจำเป็น และสำหรับแผนงานย่อยที่ 4 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้แยกกิจกรรมดังกล่าวออกมา โดยไม่ต้องขออนุมัติภายใต้ กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ยังคงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการกู้เงินอื่น และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและรับทราบ ในปีงบประมาณ 2556 มีวงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น 2,048,018.36 ล้านบาท ประกอบด้วยแผนงานย่อย 4 แผนงาน ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงิน				
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม		
1. แผนการก่อหนี้ใหม่	943,936.10	15,455.77	959,391.87	228,011.54	41,880.33
(1) รัฐบาล	717,741.22	0.00	717,741.22	28,241.22	0.00
(2) รัฐวิสาหกิจ	226,194.88	15,455.77	241,650.65	199,770.32	41,880.33
2. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	703,394.50	34,208.40	737,602.90	172,818.32	3,000.00
(1) รัฐบาล	527,576.18	34,208.40	561,784.58		
(2) รัฐวิสาหกิจ	175,818.32	0.00	175,818.32	172,818.32	3,000.00
3. แผนการบริหารความเสี่ยง	47,100.00	176,038.38	223,138.38		
4. แผนการบริหารจัดการหนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติกรมฯ	69,402.00	58,483.21	127,885.21		
รวม			2,048,018.36		

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. สภาพคล่อง...

3. สภาพคล่องในระบบการเงิน

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาสภาพคล่องในระบบการเงิน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งเงินทุน (Crowding out effect) และเสถียรภาพของตลาดเงินที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ประมาณการว่าสภาพคล่องในระบบการเงินซึ่งประกอบด้วยสภาพคล่องส่วนที่ยังมีเหลืออยู่ในระบบสถาบันรับฝากเงินในปัจจุบัน รวมกับสภาพคล่องที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในระยะต่อไปจากการขยายฐานเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันพบว่าสถาบันรับฝากเงินยังคงมีสภาพคล่องส่วนเกินอยู่อย่างเพียงพอที่จะรองรับการกู้เงินตามแผนฯ

คณะกรรมการฯ ขอนำเสนอรายละเอียดของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 ในแต่ละแผนงานย่อย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. แผนการก่อหนี้ใหม่

1.1 การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาล วงเงินรวม 717,741.22 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 2)

1.1.1 หนี้ในประเทศ

1.1.1.1 เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล : วงเงิน 300,000.00 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณภายใต้การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งมีงบประมาณรายจ่าย 2,400,000 ล้านบาท ประมาณการรายได้ 2,100,000 ล้านบาท และมีวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล 300,000 ล้านบาท โดยในการจัดหาเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนี้ กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกพันธบัตรรัฐบาลร่วมกับตราสารหนี้อื่น เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ การกู้เงินจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้จ่ายของรัฐบาลด้วย และจะบริหารจัดการตราสารหนี้หรือสัญญาเงินกู้ดังกล่าวโดยการ Roll-over หรือการปรับโครงสร้างหนี้ให้เป็นหนี้ระยะยาวต่อไปตามแต่สถานะตลาดจะเอื้ออำนวย

1.1.1.2 เงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ :

วงเงิน 340,000.00 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 วงเงินรวม 350,000.00 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ 2555 กระทรวงการคลังได้กู้เงินไปแล้ว 10,000.00 ล้านบาท และจะต้องดำเนินการกู้เงินในส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2556

1.1.1.3 เงินกู้เพื่อการนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ :

วงเงิน 49,500.00 ล้านบาท

เป็นการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 โดยในปีงบประมาณ 2555 กระทรวงการคลังได้กู้เงินไปแล้ว 500.00 ล้านบาท

1.1.2 หนี้ต่างประเทศ : -ไม่มี-

1.1.3 หนี้ที่รัฐบาลกู้มาเพื่อให้กู้ต่อ (หนี้ในประเทศ) : วงเงิน 28,241.22 ล้านบาท

1.1.3.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้มาเพื่อให้การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยกู้ต่อ วงเงินรวม 16,217.76 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง-บางแค และช่วงบางซื่อ-ท่าพระ และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงแบริ่ง-สมุทรปราการ

1.1.3.2 หนี้ที่รัฐบาลกู้มาเพื่อให้การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) กู้ต่อวงเงินรวม 11,603.46 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนทางรางในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล (สายสีแดง) บางซื่อ-รังสิต งานติดตั้งหัวรถจักรสองข้างทางตามแนวเขตทางรถไฟ โครงการปรับปรุงทางรถไฟที่ไม่ปลอดภัยและโครงการก่อสร้างทางคู่ ช่วงฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย พร้อมทางคู่เลี้ยวเมือง

1.1.3.3 หนี้ที่รัฐบาลกู้มาเพื่อให้บริษัท รถไฟฟ้า รฟท. จำกัด กู้ต่อวงเงินรวม 420.00 ล้านบาท เพื่อให้บริษัทฯ ดำเนินงานตามโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ซึ่งเดิมการกู้เงินดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2554 ให้ รฟท. เป็นผู้กู้มาเพื่อให้บริษัทฯ ใช้ในการดำเนินงาน แต่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าเพื่อเป็นการยกระดับการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและเพื่อให้การบริหารงานของบริษัทฯ เป็นอิสระจาก รฟท. จึงเห็นควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาเงินกู้ให้แก่บริษัทฯ โดยตรง โดยให้กระทรวงการคลังทยอยกู้ให้เป็นงวดและมีเงื่อนไขว่าบริษัทฯ จะต้องดำเนินการแบ่งแยกบัญชีทรัพย์สิน-หนี้สินออกจาก รฟท. ตามแผนที่จะได้กำหนดไว้

1.2 การก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ วงเงินรวม 241,650.65 ล้านบาท

1.2.1 หนี้ในประเทศ : วงเงิน 226,194.88 ล้านบาท

1.2.1.1 การกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงการ (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 3-4)

เป็นการกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงการของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 8 แห่ง สำหรับ 50 โครงการ วงเงินรวม 47,156.32 ล้านบาท ซึ่งเป็นโครงการที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 10,231.29 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 36,925.03 ล้านบาท

1.2.1.2 การกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 5)

เป็นการกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ เป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการเสริมสภาพคล่อง ปลดปล่อยสินเชื่อ และดำเนินงานปกติทั่วไปของหน่วยงาน โดยในปีงบประมาณ 2556 มีรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง ขอใช้เงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ วงเงินรวม 179,038.56 ล้านบาท โดยเป็นการกู้เงินที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 174,083.26 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 4,955.30 ล้านบาท

1.2.2 หนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 15,455.77 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 6)

เป็นการกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่า โดยในปีงบประมาณ 2556 มีรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง คือ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยกู้เงินต่างประเทศ วงเงินรวม 15,455.77 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 498.57 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

2. แผนการปรับโครงสร้างหนี้

2.1 การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล

2.1.1 หนี้ในประเทศ : วงเงิน 527,576.18 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 7-8)

2.1.1.1 หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ/เมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้:

วงเงิน 276,503.46 ล้านบาท

กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Roll-over ตัวเงินคลังวงเงิน 119,000.00 ล้านบาท โดยเป็นตัวเงินคลังเพื่อบริหารดุลเงินสดของรัฐบาลระหว่างปีในช่วงที่มีกระแสเงินสดรับน้อยกว่ากระแสเงินสดจ่ายวงเงิน 80,000.00 ล้านบาท และตัวเงินคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีที่ผ่านมาวงเงิน 39,000.00 ล้านบาท ทั้งนี้ หากสภาวะตลาดเอื้ออำนวย กระทรวงการคลังจะทยอยแปลงตัวเงินคลังดังกล่าวให้เป็นพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารหนี้อื่นต่อไป นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังขอ Roll-over พันธบัตรรัฐบาลจำนวน 13 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2556 วงเงิน 157,503.46 ล้านบาท

2.1.1.2 หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้ FIDF: วงเงิน 223,542.92 ล้านบาท

(1) พันธบัตร FIDF1: กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Refinance ตัวสัญญาใช้เงินรวม 12 รุ่น ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวให้เป็นพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ วงเงินรวม 57,000.00 ล้านบาท

(2) พันธบัตร FIDF3: กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Roll-over พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรออมทรัพย์ ตัวสัญญาใช้เงินและสัญญาเงินกู้รวม 23 รุ่น ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2556 วงเงินรวม 166,542.92 ล้านบาท

2.1.1.3 หนี้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ: วงเงิน 19,529.80 ล้านบาท

กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Refinance สัญญาเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวจำนวน 1 สัญญา ให้เป็นพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ วงเงิน 19,529.80 ล้านบาท

2.1.1.4 หนี้เงินกู้มาเพื่อให้อู่ต่อ: วงเงิน 8,000.00 ล้านบาท

กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Refinance สัญญาเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวจำนวน 2 สัญญา ให้เป็นพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ วงเงิน 8,000.00 ล้านบาท

2.1.2 หนี้ต่างประเทศ : วงเงิน 34,208.40 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 9)

กระทรวงการคลังขอดำเนินการ Refinance สัญญาเงินกู้สกุลเงินต่างประเทศ ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 5 แห่ง ได้แก่ การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) วงเงินรวม 34,208.40 ล้านบาท

2.2 การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐวิสาหกิจ (หนี้ในประเทศ) : วงเงิน 175,818.32 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 10-12)

รัฐวิสาหกิจ 9 แห่ง ขอ Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 175,818.32 ล้านบาท เพื่อขยายระยะเวลาเงินกู้ให้สอดคล้องกับระยะคืนทุนของโครงการ และขยายอายุหนี้ออกไป โดยเป็นการกู้เงินที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 172,818.32 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้ค้ำประกัน 3,000.00 ล้านบาท

3. แผนการบริหารความเสี่ยง

3.1 แนวทางการบริหารความเสี่ยง ในปีงบประมาณ 2556

3.1.1 แนวทางการบริหารความเสี่ยงภายในประเทศ

3.1.1.1 การกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinancing) โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยลอยตัวเดิมมีค่าสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยคงที่ในตลาดที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน หรือในกรณีที่ดอกเบี้ยคงที่ในตลาดมีระดับต่ำ

3.1.1.2 การแปลงภาระดอกเบี้ยคงที่เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Interest Rate Swap from Fixed Rate to Floating Rate) โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยคงที่เดิมมีค่าสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยลอยตัวในตลาดที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน

3.1.2 แนวทางการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศ

3.1.2.1 การบริหารความเสี่ยงแบบธรรมชาติ (Natural Hedge) โดยการสร้างสมดุลระหว่างรายได้กับค่าใช้จ่ายหรือส่วนที่เป็นหนี้ซึ่งเป็นเงินสกุลต่างประเทศให้มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนได้ การบริหารความเสี่ยงในแนวทางนี้จะเหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเป็นสัดส่วนสูง

3.1.2.2 การทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า (Forward) เพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยจะดำเนินการต่อเมื่อสัญญาเงินกู้มีอายุคงเหลือไม่เกิน 1-2 ปี

3.1.2.3 การแปลงหนี้จากสกุลเงินตราต่างประเทศเป็นสกุลเงินบาท (Cross Currency Swap: CCS) เพื่อบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่อต้นทุนในการทำ CCS มีค่าต่ำกว่าต้นทุนการกู้เงินบาทในประเทศที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน อย่างไรก็ตามหาก CCS เป็นรายการหนี้หากต้นทุนในการทำ CCS มีค่าสูงกว่าต้นทุนการกู้เงินบาทในประเทศที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน เพื่อปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

3.1.2.4 การชำระหนี้ก่อนครบกำหนด (Prepayment) โดยใช้รายได้ของหน่วยงานผู้กู้ในการชำระหนี้ ซึ่งจะดำเนินการก็ต่อเมื่อต้นทุนการกู้เงินบาทในประเทศมีค่าต่ำกว่าต้นทุนในการทำ CCS ที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน

3.1.2.5 การกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinancing) โดยจะดำเนินการก็ต่อเมื่อต้นทุนการกู้เงินบาทในประเทศมีค่าต่ำกว่าต้นทุนในการทำ CCS ที่มีอายุเฉลี่ยเท่ากัน เพื่อปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

3.2 แผนการบริหารความเสี่ยงประจำปีงบประมาณ 2556 (สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 13-17)

กระทรวงการคลังได้ใช้แนวทางดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการวิเคราะห์แนวโน้มภาวะเศรษฐกิจและการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้ในการบริหารความเสี่ยงหนี้ในประเทศและต่างประเทศแล้ว สามารถสรุปแผนการบริหารความเสี่ยงสำหรับหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

3.2.1 แผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล วงเงิน 79,600.60 ล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท

สกุลเงิน	หนี้ต่างประเทศ			รวม
	Forward	CCS	Prepayment	
สกุลเงินเยน	8,200.00	28,857.85	4,359.28	41,417.13
สกุลเงินยูโร	-	-	10.93	10.93
สกุลเงินเหรียญสหรัฐ	-	37,808.53	-	37,808.53
สกุลเงินเหรียญแคนาดา	-	-	364.01	364.01
สกุลเงินบาท	-	-	-	-
รวม	8,200.00	66,666.38	4,734.22	79,600.60

/3.2.2 แผนการ...

3.2.2 แผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ในประเทศและต่างประเทศรัฐวิสาหกิจ วงเงิน 143,537.78 ล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ	หนี้ต่างประเทศ				หนี้ในประเทศ	รวมทั้งสิ้น
	Forward	CCS	Refinance	รวม		
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	-	418.40	1,621.54	2,039.94	47,100.00	49,139.94
2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	22.55	492.50	854.53	1,369.57	-	1,369.57
3. การประปานครหลวง	-	725.21	1,619.75	2,344.95	-	2,344.95
4. การรถไฟแห่งประเทศไทย	-	215.17	-	215.17	-	215.17
5. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	-	90,444.89	-	90,444.89	-	90,444.89
6. การเคหะแห่งชาติ	23.25	-	-	23.25	-	23.25
รวม	45.80	92,296.17	4,095.81	96,437.78	47,100.00	143,537.78

กระทรวงการคลังจึงขอเสนอรายการหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการบริหารความเสี่ยงในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งระบุเป็นรายสัญญาภายใต้แผนการบริหารความเสี่ยง วงเงิน 223,138.38 ล้านบาท ทั้งนี้ กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจจะเลือกวิธีการบริหารความเสี่ยงตามความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและภาวะตลาดการเงินต่อไป

4. แผนการบริหารจัดการหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนฯ

(สิ่งที่ส่งมาด้วยหน้า 18-19) : วงเงิน 127,885.21 ล้านบาท

4.1 การก่อหนี้ใหม่

4.1.1 เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

4.1.1.1 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีแผนจัดหาเงินกู้ 5 ปี (2555-2557) วงเงินรวม 59,500 ล้านบาท ซึ่ง บมจ. ปตท. ไม่สามารถกำหนดได้ว่าจะใช้เงินในปีใด และเป็นเงินกู้ในประเทศหรือต่างประเทศหรือเพื่อ Refinance หรือเพื่อลงทุนในโครงการ

4.1.1.2 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อชำระค่าเครื่องบินที่มีกำหนดรับมอบในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 7 ลำ วงเงิน 34,581.74 ล้านบาท (หรือเทียบเท่า 1,115.54 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และเพื่อชำระค่าเครื่องบินต่อะไ่ล่ที่มีกำหนดรับมอบในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 2 เครื่อง วงเงิน 937.13 ล้านบาท (หรือเทียบเท่า 30.23 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และแผนการกู้เงินในประเทศเพื่อดำเนินกิจการทั่วไป วงเงิน 17,000 ล้านบาท

4.1.2 เงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line

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

4.2 การบริหารหนี้

4.2.1 การปรับโครงสร้างหนี้

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการ Roll-over หนี้กู้ที่ครบกำหนดชำระในปีงบประมาณ 2556 วงเงิน 4,500 ล้านบาท

4.2.2 การบริหารความเสี่ยง

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีแผนการทำ Swap Arrangement หรือ Prepayment หนี้ในประเทศและต่างประเทศ วงเงินรวม 53,366.34 ล้านบาท

/กระทรวงการคลัง...

กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนฯ และ ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การก่องหนี้ใหม่ทั้งหมดจะทำให้รัฐบาลสามารถระดมทุนได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ รวมทั้งยังทำให้กระทรวงการคลังสามารถกำกับดูแลให้มีปริมาณการออกพันธบัตรอย่างสม่ำเสมอและเพียงพอที่จะสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศได้

2. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ดังนี้

2.1 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 21) และการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (มาตรา 24) กำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนเงินต้น $((2,400,000 \times 20\% = 480,000) + (49,149.49 \times 80\% = 39,319.59) = 519,319.59)$ ซึ่งวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเท่ากับ 300,000 ล้านบาท และวงเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเท่ากับ 34,208.40 ล้านบาท รวมทั้งสิ้น 334,208.40 ล้านบาท จึงอยู่ในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนด

2.2 กรอบวงเงินการค้ำประกันและการให้กู้ต่อเป็นบาท ตามมาตรา 25 และมาตรา 28 กำหนดให้ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้ำประกันและให้กู้ต่อเป็นเงินบาทได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ 2556 มีกรอบวงเงินดังกล่าวเท่ากับ 480,000 ล้านบาท (งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2556 เท่ากับ 2,400,000 ล้านบาท) โดยหากกระทรวงการคลังจะค้ำประกันและให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 วงเงิน 400,829.86 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.70 ของงบประมาณ ซึ่งยังไม่เกินกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้พิจารณาการค้ำประกันในแต่ละครั้งตามความจำเป็นและเหมาะสมภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 แล้ว

3. การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

3.1 ประเมินการภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (Debt Service Ratio : DSR) ในช่วงปีงบประมาณ 2556-2560 คาดการณ์ว่า DSR จะอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.16-0.41 โดยในปีงบประมาณ 2556 จะมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 0.41 ซึ่งไม่เกินร้อยละ 9 ตามที่กำหนดในข้อ 4 (3) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

Debt service ratio (%)	2556	2557	2558	2559	2560
ส่วนราชการ	0.03	0.07	0.04	0.04	0.04
รัฐวิสาหกิจ	0.38	0.33	0.19	0.25	0.12
รวม	0.41	0.40	0.23	0.29	0.16

3.2 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ณ สิ้นปีงบประมาณ 2556 คาดว่าจะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 47.5 และมีภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ในระดับร้อยละ 7.4 ซึ่งไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 โดยมีผลคาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณในปี 2556-2560 ดังนี้

สัดส่วน (%)	2556	2557	2558	2559	2560
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	47.5	48.4	48.5	48.0	47.2
ภาระหนี้/งบประมาณ	7.4	11.6	11.7	11.5	11.2

สมมุติฐานการประมาณการ

1. หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 จำนวนโดยใช้หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือน พ.ค. 2555 บวกกับแผนการกู้เงินในเดือน มิ.ย.-ก.ย. 2555 หักแผนการชำระหนี้ในปี 2555
2. การขาดดุลงบประมาณปี 2556 จากสำนักงานงบประมาณ เท่ากับ 300,000 ล้านบาท ตั้งแต่ปี 2557-2560 ใช้ประมาณการจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในการประชุมคณะกรรมการการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง ครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 27 ก.ค. 2555
3. Real GDP และ Inflation (headline) ปี 2556-2560 ใช้ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในการประชุมคณะกรรมการการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง ครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 27 ก.ค. 2555
4. การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นไป สมมติให้เพิ่มขึ้นตาม Growth ของ Nominal GDP
5. ปี 2556 งบชำระเงินต้นเท่ากับ 49,149 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ 128,798 ล้านบาท ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ
6. ปี 2557-2560 งบชำระเงินต้นคิดเป็น 3.5% ของงบประมาณรายจ่าย
7. งบชำระดอกเบี้ยคิดจากอัตราดอกเบี้ย 5.25%
8. การกู้เงินตามพระราชกำหนดบริหารจัดการน้ำ เบิกจ่ายวงเงิน 340,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556
9. การกู้เงินตามพระราชกำหนดกองทุนประกันภัยพิบัติ เบิกจ่ายวงเงิน 49,500 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556
10. เริ่มจากปี 2556 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ย FIDF

ข้อเสนอ

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 ซึ่งประกอบด้วย
- 3 แผนย่อย ได้แก่

รายการแผน	วงเงิน			คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ	
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	งบกลาง/งบอ.	งบอ.
1. แผนการก่อหนี้ใหม่	943,936.10	15,455.77	959,391.87	228,011.54	41,880.33
(1) รัฐบาล	717,741.22	0.00	717,741.22	28,241.22	0.00
(2) รัฐวิสาหกิจ	226,194.88	15,455.77	241,650.65	199,770.32	41,880.33
2. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	703,394.50	34,208.40	737,602.90	172,818.32	3,000.00
(1) รัฐบาล	527,576.18	34,208.40	561,784.58		
(2) รัฐวิสาหกิจ	175,818.32	0.00	175,818.32	172,818.32	3,000.00
3. แผนการบริหารความเสี่ยง	47,100.00	176,038.38	223,138.38		
รวม (1 ถึง 3)	1,694,430.60	225,702.55	1,920,133.15	400,829.86	44,880.33

และรับทราบแผนการบริหารจัดการหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนฯ วงเงิน 127,885.21 ล้านบาท

/2. อนุมัติ...

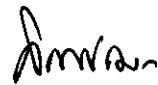
2. อนุมัติการกู้เงินของรัฐบาล การกู้มาเพื่อให้กู้ต่อ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ และการค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบวงเงินของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556

3. อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงินและการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

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

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเดือนกันยายน 2555 ด้วย
จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5502

โทรสาร 02 273 9144