

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/ 6827



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 6134
วันที่ 30 เม.ย. 2556 เวลา 10.20

กค. 2/167
วันที่ 30 เม.ย.
เวลา 13.24
1/1

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

29 เมษายน 2556

เรื่อง การบริหารความเสี่ยงหนี้เงินกู้ต่างประเทศของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง 1. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 1)
2. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/11951 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2553
3. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/14248 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2543

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. หนังสือการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ รฟม 005/419 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556
2. รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ 1/2555 วันจันทร์ที่ 5 มีนาคม 2555

ตามหนังสือที่อ้างถึง 1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติและรับทราบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2556 นั้น

กระทรวงการคลังขอรายงานข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

1. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 1) มีวงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น 2,069,915.32 ล้านบาท ประกอบด้วยแผนงานย่อย 4 แผนงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

I. แผนการก่อหนี้ใหม่	959,391.87	971,106.10	15,455.77	986,561.87	27,170.00
1.1 รัฐบาล	717,741.22	670,741.22	-	670,741.22	-47,000.00
1.2 รัฐวิสาหกิจ	241,650.65	300,364.88	15,455.77	315,820.65	74,170.00
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	737,602.90	704,303.17	34,208.40	738,511.57	908.67
2.1 รัฐบาล	561,784.58	528,484.85	34,208.40	562,693.25	908.67
2.2 รัฐวิสาหกิจ	175,818.32	175,818.32	-	175,818.32	-
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	223,138.38	47,100.00	176,038.38	223,138.38	-
IV. แผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้กรอบแผนฯ	127,885.21	69,402.00	52,301.50	121,703.50	-6,181.71
4.1 การก่อหนี้ใหม่	70,018.87	34,500.00	29,337.16	63,837.16	-6,181.71
4.2 การบริหารหนี้	57,866.34	34,902.00	22,964.34	57,866.34	-

2. แผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศวงเงิน 176,038.38 ล้านบาท ประกอบด้วย แผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ของรัฐบาล วงเงิน 79,600.60 ล้านบาท และแผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ของ รัฐวิสาหกิจ วงเงิน 96,437.78 ล้านบาท ดังมีรายละเอียดปรากฏตามตาราง ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

หนี้ต่างประเทศ	เครื่องมือในการบริหารความเสี่ยง			รวม
	Forward	CCS	Prepayment	
1. หนี้รัฐบาล	8,200.00	66,666.38	4,734.22	79,600.60
1.1 สกุลเงินเยน	8,200.00	28,857.85	4,359.28	41,417.13
1.2 สกุลเงินยูโร	-	-	10.93	10.93
1.3 สกุลเงินเหรียญสหรัฐ	-	37,808.53	-	37,808.53
1.4 สกุลเงินเหรียญแคนาดา	-	-	364.01	364.01
2. หนี้รัฐวิสาหกิจ	45.80	92,296.17	4,095.81	96,437.78
2.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	-	418.40	1,621.54	2,039.94
2.2 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	22.55	492.50	854.53	1,369.57
2.3 การประปานครหลวง	-	725.21	1,619.75	2,344.95
2.4 การรถไฟแห่งประเทศไทย	-	215.17	-	215.17
2.5 การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	-	90,444.89	-	90,444.89
2.6 การเคหะแห่งชาติ	23.25			23.25
รวม	8,245.80	158,962.55	8,830.03	176,038.38

โดยในส่วนของหนี้รัฐบาลกระทรวงการคลัง ได้ทำ Cross Currency Swap (CCS) เงินกู้ Public Sector Reform Development Policy Loan (PSRDPL) ของธนาคารโลก ในวงเงิน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ เทียบเท่า 6,076 ล้านบาท ทำให้ประหยัดต้นทุนได้ประมาณ 137 ล้านบาท ตลอดอายุสัญญา โดยวงเงินที่เหลือ กระทรวงการคลังจะทยอยทำ CCS เมื่อภาวะตลาดเอื้ออำนวย นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ชำระคืนหนี้ ให้แก่องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) ก่อนครบกำหนด จำนวน 13 สัญญา วงเงิน 10,314.11 ล้านบาท คิดเป็น 3,910.69 ล้านบาท ซึ่งการชำระคืนหนี้ ก่อนครบกำหนดดังกล่าว ทำให้กระทรวงการคลังสามารถประหยัดค่าดอกเบี้ยได้ประมาณ 410 ล้านบาท

3. ในส่วนของหนี้รัฐวิสาหกิจ จากแผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศข้างต้นจะพบว่า การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีสัดส่วนหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่อยู่ในแผนการบริหารความเสี่ยง หนี้ต่างประเทศสูงที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 51 ของแผนการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศทั้งหมด โดย ณ สิ้นเดือน มีนาคม 2556 รฟม. มีหนี้คงค้างจำนวน 85,423 ล้านบาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

หน่วย: ล้านบาท

หนี้ในประเทศ	19,032
- ค่าประกัน	1,000
- กู้ต่อ	18,032
หนี้ต่างประเทศ (ค่าประกัน)	66,391
รวม	85,423

(อัตราแลกเปลี่ยนเท่ากับ 0.3033 บาท/เยน)

โดย...

โดยหนี้ต่างประเทศทั้งหมดเป็นหนี้สกุลเงินเยน วงเงินรวม 218,895 ล้านบาท หรือ 66,391 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 78 ของหนี้ทั้งหมดของ รฟม.) ซึ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและรับภาระ โดยบางส่วนได้มีการชำระคืนหนี้ก่อนครบกำหนด (Prepayment) แล้ว เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 วงเงิน 28,840 ล้านบาท (รายการที่ 1-2) และวงเงินที่เหลืออีก 190,055 ล้านบาท (รายการที่ 3-10) มีแผนที่จะบริหารความเสี่ยงโดยการแปลงหนี้ด้วยวิธี Cross Currency Swap (CCS) หรือการทำ Swap หนี้เงินเยนของ JICA เป็นหนี้เงินบาท โดยมีรายละเอียดหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ดังนี้

ลำดับที่	สัญญา	หนี้คงค้าง ณ มี.ค. 2556		อัตราดอกเบี้ย	อายุคงเหลือ	ร้อยละของ
		ล้านบาท	ล้านบาท			หนี้ต่างประเทศ
		ล้านบาท	ล้านบาท	(%)	(ปี)	คงค้าง
โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (เบิกจ่ายครบแล้ว)						
1	T21-4	12,215	3,705	2.7	9	5.58%
2	T22-3	16,625	5,042	2.7	10	7.59%
รวม		28,840	8,747			
3	T24-1	55,742	16,907	0.75	27	25.47%
4	T25-3	36,666	11,121	0.75	27	16.75%
5	T23-6	19,516	5,919	0.75	26	8.92%
6	T22-3 (Consult)	166	50	0.75	25	0.08%
7	T23-3	24,908	7,555	0.75	26	11.38%
รวม		136,998	41,552			
โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ (อยู่ระหว่างเบิกจ่าย)						
8	I30-1	49,788	15,101	1.4	20	22.75%
9	I30-1 (Consult)	2,302	698	0.01	20	1.05%
10	T32-3	967	293	1.4	23	0.44%
รวม		53,057	16,092			
รวมทั้งสิ้น		218,895	66,391	100.00%		

4. จากตารางรายละเอียดหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ของ รฟม. ข้างต้น พบว่า

(1) รายการที่ 3-7 วงเงินรวม 136,998 ล้านบาท เป็นหนี้ที่รัฐบาลรับภาระตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555-2559 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2553 รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง 2 โดยมีการเบิกจ่ายเสร็จสิ้นแล้วและมีตารางการชำระคืนหนี้ที่แน่นอน โดย ณ ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาทำ Swap แล้วจะได้อัตราดอกเบี้ยบาทคงที่ (Swap Rate) เมื่อรวมผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยน แล้วจะต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยการกู้เงินบาทของรัฐบาลในประเทศในช่วงอายุเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ประหยัดดอกเบี้ยได้ประมาณ 3,732 ล้านบาท ตลอดอายุสัญญา

(2) รายการที่ 8-10 วงเงินรวม 53,057 ล้านบาท เป็นหนี้ที่สำนักงานประมาณจะต้องจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสมตามแผนใช้จ่ายเงินจริง และอยู่ระหว่างการเบิกจ่าย จึงเห็นควรพิจารณาดำเนินการบริหารความเสี่ยงเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้แล้วเสร็จ

5. ในช่วงที่ผ่านมา (ตุลาคม 2555 – เมษายน 2556) อัตราแลกเปลี่ยนเงินเยนบาทได้อ่อนค่าลงอย่างต่อเนื่อง จากระดับประมาณ 0.39 บาทต่อเยน มาอยู่ที่ระดับประมาณ 0.30 บาทต่อเยน ซึ่งเป็นโอกาสอันดีที่จะทยอยบริหารความเสี่ยงหนี้เงินเยนโดยการทำ Swap เนื่องจากอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวได้ต่ำกว่าอัตราแลกเปลี่ยนเบิกจ่ายเฉลี่ย ซึ่งในทางบัญชี รฟม. จะได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ประมาณ 6,744 ล้านบาท สำหรับหนี้รายการที่ 3-7 อย่างไรก็ดี จากการประสานงานพบว่า รฟม. มีข้อจำกัดในการทำ Swap ดังนี้

(1) รฟม. ยังไม่มีการลงนามในสัญญาหลักที่ใช้ในการทำธุรกรรม Swap ได้แก่ ISDA Master Agreement และ Schedule to the ISDA Master Agreement (ISDA) ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขในสัญญา ISDA ด้วย

(2) มีธนาคารน้อยรายที่ประสงค์จะเป็นคู่สัญญากับ รฟม. เนื่องจากปัญหาด้านทางการเงินของ รฟม. ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว รฟม. จึงได้มีหนังสือขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการทำ Swap หนี้ต่างประเทศให้ เนื่องจากกระทรวงการคลังได้ลงนามในสัญญา ISDA กับธนาคารคู่สัญญาแล้วหลายแห่ง และมีความพร้อมในการดำเนินการมากกว่า นอกจากนี้ ต้นทุน Swap ที่กระทรวงการคลังจะได้รับจะต่ำกว่าที่ รฟม. จะดำเนินการเอง โดยในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของสัญญาเงินกู้ที่จะทำ Swap ตลอดจนเงื่อนไขต่างๆ ในสัญญา และ รฟม. ตกลงที่จะรับเงื่อนไขผูกพันภาระหนี้ที่เกิดจากการทำ Swap ดังกล่าวทุกประการ (สิ่งที่ส่งมาด้วย 1)

6. จากข้อเท็จจริงตามนัยข้อ 3-5 จะพบว่าหนี้ของ รฟม. ส่วนหนึ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลรับประกันและมิวงเงินหนี้สูงซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สาธารณะของประเทศในภาพรวม นอกจากนี้ รฟม. ยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการหนี้ต่างประเทศในด้านต่างๆ ประกอบกับปัจจุบันภาวะตลาดเอื้ออำนวยให้รับดำเนินการโดยเร็ว ซึ่ง รฟม. ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการทำ Swap เพื่อบริหารหนี้เงินกู้ต่างประเทศของ รฟม. จึงเห็นควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศของ รฟม. เพื่อปิดความเสี่ยงจากความผันผวนจากอัตราแลกเปลี่ยน ตามนโยบายของกระทรวงการคลัง และเพื่อลดภาระงบประมาณที่จะใช้ชำระคืนหนี้

7. สำหรับแนวทางการดำเนินการของกระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้ของ รฟม. รายการที่ 3-10 โดยการทำ Swap นั้น กระทรวงการคลังจะพิจารณาคัดเลือกธนาคารคู่สัญญาในการทำ Swap หนี้เงินกู้ต่างประเทศของ รฟม. และแปลงหนี้เงินกู้เงินเยนอัตราดอกเบี้ยคงที่ เป็นหนี้เงินกู้บาทอัตราดอกเบี้ยคงที่ หากต้นทุนภายหลังการทำ Swap เมื่อรวมผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยนแล้วต่ำกว่าต้นทุนการกู้เงินบาทในประเทศของรัฐบาลในช่วงอายุเดียวกัน ณ วันที่ทำ Swap และหลังจากการ Swap แล้วเสร็จ จะมีการลงนามในสัญญาดังต่อไปนี้

(1) การลงนามในสัญญา ISDA ระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารคู่สัญญา โดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ชำระเงินบาทให้แก่ธนาคารคู่สัญญา และรับชำระเงินเยนจากธนาคารคู่สัญญา

(2) การลงนามในสัญญาที่จะจัดทำขึ้น ระหว่างกระทรวงการคลังกับ รฟม. โดยกระทรวงการคลังจะนำเงินเยนที่ได้รับจากธนาคารคู่สัญญาในข้อ (1) ไปให้แก่ รฟม. เพื่อนำไปชำระคืน JICA และจะนำเงินบาทตามข้อ (1) ที่จะได้รับจาก รฟม. ไปชำระคืนให้ธนาคารคู่สัญญา ทั้งนี้ รฟม. จะเป็นผู้รับผิดชอบภาระหนี้ที่เกิดจากการทำ Swap ทุกประการแทนกระทรวงการคลัง โดยในทางปฏิบัติ รฟม. จะเป็นผู้นำเงินบาทไปชำระให้แก่ธนาคารคู่สัญญาแทนกระทรวงการคลังตามสัญญาในข้อ (1) และธนาคารคู่สัญญาจะเป็นผู้ชำระเงินเยนให้แก่ JICA โดยตรง

ในการนี้ กระทรวงการคลังขอเรียนว่า เนื่องจากสัญญา Swap ที่กระทรวงการคลังจะผูกพันกับธนาคารคู่สัญญา เป็นสัญญาระยะยาวที่มีอายุตั้งแต่ 20-27 ปี ดังนั้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า รฟม. จะสามารถจัดหาเงินบาทมาชำระให้แก่ธนาคารคู่สัญญาของกระทรวงการคลังตามข้อ (1) ได้ตลอดอายุสัญญา Swap เพื่อมิให้

กระทรวงการคลังมีมติขำระหนี้สัญญา Swap ดังกล่าว จึงเห็นควรให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้กับ รพม. ให้สอดคล้องกับข้อผูกพันตามธุรกรรม Swap ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐบาลรับภาระ

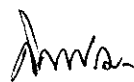
8. ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 14 บัญญัติว่า ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2555 ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง) เป็นประธานการประชุม ได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ และสำหรับหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีการบริหารจัดการที่ดีให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2) เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2543 ได้อนุมัติในหลักการให้รัฐวิสาหกิจที่มีภาระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ สามารถบริหารความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ยได้เอง เฉพาะในส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ยกเว้นธุรกรรมที่มีผลกระทบต่อค่าเงินบาทโดยตรง รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง 3

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณา

1) ให้ความเห็นชอบให้กระทรวงการคลังปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศของ รพม. ตามนัยที่กล่าวในข้อ 7 ทั้งนี้ หากในอนาคต รพม. มีความสามารถในการบริหารความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศได้เองแล้ว เห็นควรให้ รพม. เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารหนี้โดยตรงต่อไป

2) ให้ความเห็นชอบให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้กับ รพม. ให้สอดคล้องกับข้อผูกพันตามธุรกรรม Swap ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐบาลรับภาระ ตามนัยที่กล่าวในข้อ 7

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5519

โทรสาร 02 273 9144