

ด่วนที่สุด
ที่ กค 0905/ 14688



ภาค 322
วันที่ 30 ส.ค. 2560
เวลา 14.15

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส25163
รับที่ : ธ11844/60
วันที่ : 30 ส.ค. 60 เวลา : 14:12

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

๒๑ สิงหาคม 2560

เรื่อง แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 แผ่น
 2. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561 จำนวน 14 แผ่น
 3. แนวทางการบริหารหนี้ของรัฐบาลกิจ จำนวน 1 แผ่น
 4. ประมาณการกรอบการดำเนินงานของกระทรวงการคลังภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 ในช่วงปีงบประมาณ 2561 - 2565 จำนวน 1 แผ่น
 5. สรุปกฎหมายจัดตั้งรัฐบาลกิจที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาลกิจตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561 จำนวน 1 แผ่น

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่องแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561 มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและรับทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4 (1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

1. เรื่องเดิม

ตามมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณะกรรมการฯ) เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

2. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2560 เพื่อพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะ (แผนฯ) ประจำปีงบประมาณ 2561 โดยมีมติเห็นชอบและรับทราบแผนฯ ดังกล่าว และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและรับทราบ ตามนัยมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

/3. ความเร่งด่วน...

3. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อให้รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐสามารถดำเนินการตามแผนงานลงทุน การดำเนินงานปกติ และการบริหารหนี้เดิม (การปรับโครงสร้างหนี้และบริหารความเสี่ยง) ได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ 2561 ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 ภายในเดือนกันยายน 2560

4. สารสำคัญ

ในการจัดทำแผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาภายใต้กรอบ ความต้องการจัดหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และสนับสนุนการลงทุนตามนโยบายภาครัฐในการ ขับเคลื่อนเร่งรัดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้เห็นชอบกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium-term debt management strategy : MTDS) โดยได้มีการกำหนดตัวชี้วัดต้นทุนและความเสี่ยงสำหรับ 1 ปี และ 5 ปี (1-year and 5-year Portfolio Benchmark) เพื่อเป็นกรอบในการบริหารความเสี่ยงของภาครัฐทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ความเสี่ยงด้าน อัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย และความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ รวมทั้งกำหนดแนวทาง การบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจด้วย

แผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 ที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและ รับทราบ มีวงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น 1,664,410.51 ล้านบาท โดยเป็นการก่อหนี้ใหม่ 651,938.27 ล้านบาท (ร้อยละ 39) และการบริหารหนี้เดิม (การปรับโครงสร้างหนี้และการบริหารความเสี่ยง) 1,012,472.24 ล้านบาท (ร้อยละ 61) ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ	ตัวชี้วัด	รวม
1. การก่อหนี้ใหม่	632,182.28	19,755.99	651,938.27
1.1 รัฐบาล	507,250.69	8,304.00	515,554.69
1.2 รัฐวิสาหกิจ	66,471.59	0.00	66,471.59
1.3 รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้กรอบแผนฯ	58,460.00	11,451.99	69,911.99
1.4 หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้กรอบแผนฯ	0.00	0.00	0.00
2. การบริหารหนี้เดิม	843,776.63	168,695.61	1,012,472.24
2.1 รัฐบาล	596,755.98	96,819.79	693,575.77
- การปรับโครงสร้างหนี้	596,755.98	5,250.00	602,005.98
- การบริหารความเสี่ยง	0.00	91,569.79	91,569.79
2.2 รัฐวิสาหกิจ	204,076.65	23,298.36	227,375.01
- การปรับโครงสร้างหนี้	204,076.65	646.90	204,723.55
- การบริหารความเสี่ยง	0.00	22,651.46	22,651.46
2.3 รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้กรอบแผนฯ	42,944.00	48,577.46	91,521.46
- การปรับโครงสร้างหนี้	14,250.00	0.00	14,250.00
- การบริหารความเสี่ยง	28,694.00	48,577.46	77,271.46
รวม	1,475,958.91	188,451.60	1,664,410.51

ทั้งนี้ แผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 แบ่งเป็น 4 แผนงาน ได้แก่ 1) แผนการก่อหนี้ใหม่ 2) แผนการบริหารหนี้เดิม (การปรับโครงสร้างหนี้และการบริหารความเสี่ยง) 3) แผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ และ 4) แผนการบริหารหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ โดยแผนงานที่ 1) และ 2) เป็นแผนที่คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุเงินกู้และบริหารหนี้ในแผนฯ ตามความเหมาะสมและจำเป็น สำหรับแผนงานที่ 3 และ 4) คณะกรรมการฯ มีมติให้แยกกิจกรรมดังกล่าวออกมาโดยไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนฯ แต่ยังคงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการกู้เงิน และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีทราบ ดังนี้

รายการแผน	วงเงิน			หน่วย : ล้านบาท	
	ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	การกำกับ	ไม่กำกับ
				กำกับ(บาท)	ไม่กำกับ
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	573,722.28	8,304.00	582,026.28	83,036.50	35,635.78
1.1 รัฐบาล	507,250.69	8,304.00	515,554.69	57,250.69	0.00
1.2 รัฐวิสาหกิจ	66,471.59	0.00	66,471.59	30,835.81	35,635.78
II. แผนการบริหารหนี้เดิม	800,832.63	120,118.15	920,950.78	204,076.65	0.00
2.1 รัฐบาล	596,755.98	96,819.79	693,575.77	0.00	0.00
2.2 รัฐวิสาหกิจ	204,076.65	23,298.36	227,375.01	204,076.65	0.00
รวม I ถึง II	1,374,554.91	128,422.15	1,502,977.06	292,163.15	
III. แผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติ คณะ ภายใต้กรอบแผนฯ	101,404.00	60,029.45	161,433.45		
3.1 การก่อหนี้ใหม่	58,460.00	11,451.99	69,911.99		
3.2 การบริหารหนี้เดิม	42,944.00	48,577.46	91,521.46		
IV. แผนการบริหารหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติ คณะ ภายใต้กรอบแผนฯ	0.00	0.00	0.00		
4.1 การก่อหนี้ใหม่	0.00	0.00	0.00		
รวม III ถึง IV	101,404.00	60,029.45	161,433.45		
รวม I ถึง IV	1,475,958.91	188,451.60	1,664,410.51		

รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2

โดยมีสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 แผนการก่อหนี้ใหม่

4.1.1 การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาล วงเงิน 515,554.69 ล้านบาท ประกอบด้วย

4.1.1.1 รัฐบาลกู้มาใช้โดยตรง วงเงิน 458,304 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2

หน้า 2) ประกอบด้วย

1) เงินกู้ในประเทศ เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ วงเงิน 450,000 ล้านบาท

/2) เงินกู้...

2) เงินกู้ต่างประเทศ วงเงิน 8,304 ล้านบาท แบ่งเป็นโครงการเงินกู้เพื่อการพัฒนาาระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบขนส่งทางถนน ระยะเร่งด่วน : มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 วงเงิน 4,900 ล้านบาท และโครงการก่อสร้างทางหลวงสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจร (ระยะที่ 2) ทางหลวงหมายเลข 22 อ.หนองหาน - อ.พังโคน ทางหลวงหมายเลข 22 สกลนคร - นครพนม และทางหลวงหมายเลข 23 ช่วงร้อยเอ็ด - ยโสธร ของกรมทางหลวง (เงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย) วงเงิน 3,404 ล้านบาท

4.1.1.2 รัฐบาลกู้มาให้กู้ต่อ (เงินกู้ในประเทศ) วงเงิน 57,250.69 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 2) แบ่งเป็น 1) การกู้เงินเพื่อให้การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) กู้ต่อ วงเงิน 25,564.29 ล้านบาท และ 2) การกู้เงินเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) กู้ต่อ วงเงิน 31,686.40 ล้านบาท

4.1.2 การก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ (เงินกู้ในประเทศ) วงเงิน 66,471.59 ล้านบาท ประกอบด้วย

4.1.2.1 เงินกู้เพื่อลงทุนในโครงการ ของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง (การเคหะแห่งชาติ (กคช.) การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รฟท. และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)) วงเงิน 42,295.92 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 3 - 4) แบ่งเป็นโครงการที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 10,002.49 ล้านบาท และโครงการที่ไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 32,293.43 ล้านบาท

4.1.2.2 เงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ ของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง (กคช. กปภ. กฟผ. รฟท. บริษัท ธารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.) สำนักงานธนาคุณเคราะห์ และ ขสมก.) วงเงิน 24,175.67 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 5) แบ่งเป็นการกู้เงินที่ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 20,833.32 ล้านบาท และไม่ได้ขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน 3,342.35 ล้านบาท

สำหรับการกู้เงินเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ปี 2561 ของ ขสมก. จำนวน 3,447.23 ล้านบาท ในการประชุมครั้งที่ 2/2560 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560 คณะกรรมการฯ มีมติให้ ขสมก. ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อชำระค่าดอกเบี้ยที่ครบกำหนด เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลัง และไม่ให้เกิดภาระหนี้สะสมจากการกู้เงินเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยที่ครบกำหนด โดยเห็นควรไม่บรรจุวงเงินกู้เพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครบกำหนดไว้ในแผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560 ให้ ขสมก. ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อชำระค่าดอกเบี้ยที่ครบกำหนด แต่ ขสมก. ไม่ได้ขอรับจัดสรรงบประมาณสำหรับวงเงินดังกล่าว และได้เสนอขอแปรญัตติเพื่อของบประมาณในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 แต่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คณะกรรมการฯ จึงมีความจำเป็นต้องบรรจุการกู้เงินเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ ปี 2561 ของ ขสมก. จำนวน 3,447.23 ล้านบาท ไว้ในแผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 โดยให้กระทรวงการคลังกู้เงินระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี เพื่อชำระค่าดอกเบี้ยดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจริง และให้ ขสมก. ขอรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อชำระคืนหนี้ดังกล่าว รวมทั้งขอรับจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าดอกเบี้ยที่จะครบกำหนดในปี 2562 เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง และไม่เกิดภาระหนี้สะสมต่อไป

4.2 แผนการบริหารหนี้เดิม

4.2.1 การบริหารหนี้เดิมของรัฐบาล วงเงิน 693,575.77 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 6 – 8) ประกอบด้วย

4.2.1.1 หนี้ในประเทศ วงเงิน 596,755.98 ล้านบาท ประกอบด้วย

1) การปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2561 วงเงิน 381,755.98 ล้านบาท ได้แก่ หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ/เมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ หนี้เงินกู้บาททดแทนการกู้เงินตราต่างประเทศ (มาตรา 23) และหนี้เงินกู้ พรก. ไทยเข้มแข็ง วงเงินรวม 207,458.45 ล้านบาท หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) วงเงิน 158,245.99 ล้านบาท (แบ่งเป็นพันธบัตรและตั๋วสัญญาใช้เงิน FIDF1 วงเงิน 55,000 ล้านบาท และพันธบัตรและตั๋วสัญญาใช้เงิน FIDF3 วงเงิน 103,245.99 ล้านบาท) และหนี้เงินกู้มาเพื่อให้กู้ต่อ วงเงิน 16,051.54 ล้านบาท

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2561 มีหนี้ที่รัฐบาลกู้มาใช้โดยตรงครบกำหนดชำระ จำนวน 184,531.81 ล้านบาท ได้รับงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้ จำนวน 57,073.37 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 1.87 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561) คงเหลือต้องปรับโครงสร้างหนี้ จำนวน 127,458.45 ล้านบาท

2) การปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2562 – 2563 วงเงิน 215,000 ล้านบาท เพื่อลดความเสี่ยงในการปรับโครงสร้างหนี้ที่จะครบกำหนดจำนวนมากในปีงบประมาณ 2562 – 2563 จึงทยอยปรับโครงสร้างหนี้บางส่วนก่อนในปีงบประมาณ 2561

4.2.1.2 หนี้ต่างประเทศ วงเงิน 96,819.79 ล้านบาท ประกอบด้วย

1) การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้มาเพื่อให้กู้ต่อในรูปแบบ ECP (Euro Commercial Paper) ที่กระทรวงการคลังให้ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) กู้ต่อ วงเงิน 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า 5,250 ล้านบาท (บกท. จะชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวเมื่อสามารถขายเครื่องบิน A340-600 ได้ หรือเมื่อสถานะทางการเงินเหมาะสม) และ 2) การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน วงเงิน 91,569.79 ล้านบาท

4.2.2 การบริหารหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง วงเงินรวม 227,375.01 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 9 – 11) ประกอบด้วย

4.2.2.1 หนี้ในประเทศ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 5 แห่ง (กคช. กปภ. รฟท. ขสมก. และ ธพส.) ปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดชำระคืน และขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน วงเงิน 204,076.65 ล้านบาท

4.2.2.2 หนี้ต่างประเทศ บริหารหนี้เดิมวงเงิน 23,298.36 ล้านบาท แบ่งเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ของการประปานครหลวง วงเงิน 1,960.30 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 646.90 ล้านบาท และการบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของ รฟม. วงเงิน 68,640.78 ล้านบาท หรือเทียบเท่า 22,651.46 ล้านบาท

ทั้งนี้ แผนฯ ตามข้อ 4.1 – 4.2 ทำให้ภาพรวมของแผนงานที่ 1 – 2 (แผนการก่อหนี้ใหม่ และแผนการบริหารหนี้เดิม (การปรับโครงสร้างหนี้และการบริหารความเสี่ยง)) เป็น 1,502,977.06 ล้านบาท

4.3 แผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ

4.3.1 การก่อหนี้ใหม่ วงเงิน 69,911.99 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 12) ประกอบด้วย 1) เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัด วงเงิน 29,451.99 ล้านบาท และ 2) เงินกู้ระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่องในรูป Credit Line ของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 7 แห่ง (กปภ. บกท. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยสมายล์แอร์เวย์ จำกัด ธพส. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) วงเงินรวม 40,460 ล้านบาท

4.3.2 การบริหารหนี้เดิม วงเงิน 91,521.46 ล้านบาท (สิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 13 – 14) ประกอบด้วย 1) การปรับโครงสร้างหนี้ วงเงิน 14,250 ล้านบาท และ 2) การบริหารความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง (บกท. และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) วงเงินรวม 77,271.46 ล้านบาท

ทั้งนี้ แผนฯ ตามข้อ 4.3 ทำให้ภาพรวมของแผนงานที่ 3 – 4 (แผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ และแผนการบริหารหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ) เป็น 161,433.45 ล้านบาท

5. แนวทางการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจให้มีแนวทางการบริหารต้นทุนและความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงต่อภาระงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นจากภาระทางการคลัง (Contingent liabilities) ในอนาคต คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ภายใต้หลักการการบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน (Asset-Liability Management: ALM) โดยบริหารกระแสเงินสดจากสินทรัพย์และหนี้สินให้สอดคล้องกัน โดยแบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้

5.1 การบริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

5.1.1 กรณีรัฐวิสาหกิจมีรายได้เป็นเงินบาทและไม่มีสินทรัพย์หรือรายได้อื่นๆ ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้รัฐวิสาหกิจเร่งปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนของหนี้ต่างประเทศ (โดยการใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ เช่น การทำสัญญาซื้อขายเงินตราต่างประเทศล่วงหน้า (Forward Contract) การซื้อเงินตราต่างประเทศ และฝากไว้ในบัญชีเงินฝากสกุลเงินต่างประเทศ (Foreign currency deposit : FCD) หรือการแปลงหนี้สกุลเงินต่างประเทศเป็นหนี้สกุลเงินบาท (Cross currency swap)) และหากมีการก่อหนี้ใหม่ในสกุลเงินต่างประเทศ ควรดำเนินการปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนทันที

5.1.2 กรณีรัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์หรือรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจควรบริหารสัดส่วนสกุลเงินของรายได้และรายจ่ายให้มีความสอดคล้องกัน (Natural Hedge) เพื่อลดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน

5.2 การบริหารความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย

5.2.1 รัฐวิสาหกิจควรบริหารสัดส่วนหนี้อัตราดอกเบี้ยคงที่และอัตราดอกเบี้ยลอยตัวให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านต้นทุนและระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ และพิจารณาให้สอดคล้องกับภาวะตลาด

5.2.2 รัฐวิสาหกิจควรประเมินผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยต่อภาระหนี้ในแต่ละปี เพื่อให้ประกอบการพิจารณาเลือกใช้เครื่องมือกู้เงินให้เหมาะสม

5.3 การบริหารความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้

5.3.1 รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาเลือกใช้เครื่องมือกู้เงินให้สอดคล้องกับระยะเวลาการลงทุนของโครงการ เช่น การลงทุนในโครงการระยะยาว ควรใช้เงินกู้ที่มีระยะเวลาสอดคล้องกัน

5.3.2 รัฐวิสาหกิจควรกระจายภาระหนี้ที่จะครบกำหนดชำระในแต่ละปีไม่ให้กระจุกตัวมากเกินไป โดยเฉพาะหนี้ที่จะครบกำหนดในระยะ 1 – 3 ปี เพื่อลดความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ และควรคำนึงถึงความสามารถในการใช้เครื่องมือกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐวิสาหกิจตามสภาวะตลาดรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3

ทั้งนี้ สำหรับปีงบประมาณ 2560 – 2561 เนื่องจากความผันผวนของตลาดการเงินทั้งในและต่างประเทศ เห็นควรให้รัฐวิสาหกิจที่มีหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือมีการก่อหนี้ใหม่ในสกุลเงินต่างประเทศ ปิดความเสี่ยงหนี้ต่างประเทศ โดยใช้เครื่องมือทางการเงินต่างๆ รวมทั้ง กรณีรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาซื้อสินค้าและบริการ เช่น หักรถจักร วัตถุดิบและเครื่องจักรต่างๆ โดยชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ ควรพิจารณาปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนในส่วนที่สามารถดำเนินการได้

6. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังขอเรียนว่า แผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 ได้จัดทำภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.1 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

6.1.1 มาตรา 7 กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกัน ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียวโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังจึงต้องขอให้คณะรัฐมนตรี อนุมัติการกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

6.1.2 มาตรา 35 (2) กำหนดให้คณะกรรมการฯ เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

6.1.3 กรอบการกู้เงิน การค้ำประกัน และการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง

หน่วย : ล้านบาท

กรอบการกู้เงิน การค้ำประกัน และการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง	กรอบ ตามกฎหมาย	วงเงินในแผนฯ 61	กรอบ คงเหลือ
การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 21)	649,553.87	450,000.00	199,553.87
การค้ำประกันและการกู้มาให้กู้ต่อ (ในประเทศ) (มาตรา 25 และมาตรา 28)	580,000.00	292,163.15	287,836.85
การกู้ต่างประเทศและการกู้มาให้กู้ต่อ (ต่างประเทศ) (มาตรา 22 มาตรา 23 และมาตรา 25)	290,000.00	14,846.90*	275,153.10

หมายเหตุ : * รวมวงเงินที่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ขอกู้ต่อจากกระทรวงการคลังในรูปแบบ ECP วงเงินรวม 186.94 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่าประมาณ 6,542.90 ล้านบาทแล้ว

รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2 หน้า 1

6.2 การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 และกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 และ กรอบความยั่งยืนทางการคลัง	กรอบ	การดำเนินงาน ปี 2561
1. ประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (DSR)	ไม่เกินร้อยละ 9	ร้อยละ 0.4
2. ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP	ไม่เกินร้อยละ 60	ร้อยละ 42.7
3. ภาระหนี้ต่องบประมาณ	ไม่เกินร้อยละ 15	ร้อยละ 9

สำหรับการประมาณการในช่วงปีงบประมาณ 2561 - 2565 ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 4

6.3 การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง

การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจบางแห่งมีข้อกำหนดตามกฎหมายจัดตั้งให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติจึงจะสามารถกู้เงินได้ โดยเมื่อรัฐวิสาหกิจได้รับการบรรจุเงินกู้ในแผนฯ แล้วจะต้องนำเสนอขออนุมัติการกู้เงินตามแผนฯ อีกครั้ง กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ จึงขอรวบรวมและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ กศช. รฟท. ขสมก. รฟม. กฟผ. กฟน. กฟภ. และ กปภ. สามารถกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการลงทุน และปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนฯ ประจำปีงบประมาณ 2561 ด้วย โดยมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 5

7. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

7.1 อนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561 วงเงินรวม 1,502,977.06 ล้านบาท ได้แก่ แผนการก่อหนี้ใหม่ วงเงิน 582,026.28 ล้านบาท และแผนการบริหารหนี้เดิม วงเงิน 920,950.78 ล้านบาท และรับทราบแผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ภายใต้กรอบแผนฯ วงเงิน 161,433.45 ล้านบาท ตามนัยข้อ 4

7.2 อนุมัติการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อการก่อหนี้ใหม่ การกู้มาและการนำไปให้กู้ต่อ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ และการค้าประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งขออนุมัติการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินโครงการลงทุน และการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ ตามนัยข้อ 6.3 ภายใต้กรอบวงเงินของแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561

7.3 อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงิน การค้าประกันและการบริหารความเสี่ยงในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2561 ทั้งนี้ หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

/7.4 อนุมัติ...

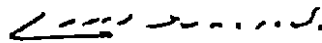
7.4 อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย เป็นผู้ลงนามผูกพันการกู้เงินและหรือการค้าประกันเงินกู้ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะรายงานผลการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

7.5 มอบหมายให้ ขสมก. ขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เพื่อชำระคืนค่าดอกเบี้ยเงินกู้ปี 2561 วงเงิน 3,447.23 ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจริง และค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครบกำหนดในปี 2562 เพื่อรักษาวินัยทางการคลังและไม่ให้เกิดภาระหนี้สะสมจากการกู้เงิน ตามนัยข้อ 4.1.2.2

7.6 เห็นชอบแนวทางการบริหารหนี้ของรัฐบาลกิจ ตามนัยข้อ 5 เพื่อให้รัฐบาลกิจนำไปใช้บริหารต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ของรัฐบาลกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมอบหมายให้รัฐบาลกิจเร่งรัดบริหารต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5514

โทรสาร 0 2273 9144