

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๙๐๐/๑๕๙๔/ค



กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

เรื่อง รายงานสัดส่วนหนี้สาธารณะ ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑
ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานสัดส่วนหนี้สาธารณะ ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗ จำนวน ๔ แผ่น

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง รายงานสัดส่วนหนี้สาธารณะ ตามมาตรา ๕๐
แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ (พ.ร.บ. วินัยฯ) ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗
มาเพื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
การเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๑.๑ มาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. วินัยฯ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ
(คณะกรรมการฯ) ประกาศกำหนดสัดส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ
ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ (ประกาศคณะกรรมการฯ) เรื่อง กำหนดกรอบ
ในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ และประกาศคณะกรรมการฯ เรื่อง
กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔ ได้กำหนด
กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

(๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ต้องไม่เกินร้อยละ ๗๐

(๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ต้องไม่เกิน
ร้อยละ ๓๕

(๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ต้องไม่เกิน
ร้อยละ ๑๐

(๔) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออก
สินค้าและบริการ ต้องไม่เกินร้อยละ ๕

ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกำกับดูแลสัดส่วนหนี้ดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการฯ
กำหนด มาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. วินัยฯ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ตามมาตรา ๕๐
ที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการฯ ทุกหกเดือน

๑.๒ มาตรา ๕๑ วรรค ๒ แห่ง พ.ร.บ. วินัยฯ ในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถ
ดำเนินการได้ตามสัดส่วนที่กำหนดตามมาตรา ๕๐ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้
สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

/๒. ความเร่งด่วน...

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

มาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. วินัยฯ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานสัดส่วนหนี้ตาม มาตรา ๕๐ ที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการฯ ทุกหกเดือน และคณะกรรมการฯ ได้มีมติกำหนดให้ กระทรวงการคลังจัดทำรายงานดังกล่าวภายใน ๖๐ วัน นับแต่สิ้นเดือนมีนาคมและกันยายนของทุกปี

ดังนั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะกรรมการฯ ดังกล่าว กระทรวงการคลัง จึงได้จัดทำรายงานสัดส่วนหนี้ตามมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. วินัยฯ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗ เพื่อเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีรับทราบ

๓. สารสำคัญและข้อเท็จจริง

สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริง ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗ ยังคงอยู่ภายใต้กรอบ ในการบริหารหนี้สาธารณะที่คณะกรรมการฯ กำหนด ยกเว้นสัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ ประจำปีงบประมาณที่เกินกว่ากรอบเล็กน้อย โดยมีรายละเอียด พร้อมเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้ สัดส่วนที่เกินกว่ากรอบอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด (ตามความในวรรคสองของมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. วินัยฯ) ดังนี้

กรอบการบริหารหนี้สาธารณะตามมาตรา ๕๐	กรอบที่ คณะกรรมการฯ กำหนด	สัดส่วนหนี้ ที่เกิดขึ้นจริง
(๑) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	ไม่เกินร้อยละ ๗๐	๖๓.๓๒
(๒) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ	ไม่เกินร้อยละ ๓๕	๓๕.๑๔
(๓) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด	ไม่เกินร้อยละ ๑๐	๑.๐๕
(๔) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ	ไม่เกินร้อยละ ๕	๐.๐๕

เหตุผลที่สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณเกินกว่ากรอบ: ในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันรัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และต้องปรับโครงสร้างหนี้ ของการกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (การแพร่ระบาดฯ) อย่างต่อเนื่อง โดยหนี้ที่เป็นภาระต่อ งบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘๘ เมื่อเทียบกับช่วงก่อนการแพร่ระบาดฯ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้อง ใช้เครื่องมือระยะสั้น (ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน และสัญญากู้เงินระยะสั้น) ในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นตามสภาพคล่อง และความต้องการของนักลงทุนในช่วงที่ระดมทุน ซึ่งเน้นลงทุนในสินทรัพย์ระยะสั้นที่มีความเสี่ยงต่ำ ส่งผลให้มี การใช้เครื่องมือระดมทุนระยะสั้นเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๑๔ เมื่อเทียบกับช่วงก่อนการแพร่ระบาดฯ เป็นผลให้หนี้ กระจุกตัวและทยอยครบกำหนดเป็นจำนวนมาก ตามสัดส่วนเครื่องมือระดมทุนระยะสั้นที่เพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ ช่วงการแพร่ระบาดฯ เป็นต้นมา ส่งผลให้สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ปรับเพิ่มขึ้น

วิธีการในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด: กระทรวงการคลังมีแผน การปรับโครงสร้างหนี้อย่างต่อเนื่อง โดยการทำธุรกรรมการแลกเปลี่ยนพันธบัตร (Bond Switching) เพื่อยืด อายุหนี้ที่จะครบกำหนด รวมทั้งธุรกรรมการปรับโครงสร้างหนี้ล่วงหน้า (Prefunding) และการชำระหนี้ก่อน ครบกำหนด (Prepayment) เพื่อลดภาระที่จะต้องกู้เงินในปริมาณมากในคราวเดียว โดยคำนึงถึงต้นทุนและ ความเสี่ยง รวมทั้งสภาพคล่องของตลาดในแต่ละช่วงเวลา

/ระยะเวลา...

ระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด: ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ที่มีผลต่อสัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ได้แก่

(๑) สภาพะตลาดการเงินและสภาพคล่องในประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างหนี้ทั้งในเชิงต้นทุนและความเสี่ยง

(๒) ภาระหนี้รัฐบาล และหนี้รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่รัฐบาลรับภาระ (Redemption profile) ซึ่งเป็นผลมาจากการกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้ในอดีต

(๓) การก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปี ซึ่งประกอบด้วย

(๓.๑) การกู้เงินเพื่อการชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามแผนการคลังระยะปานกลาง ซึ่งปัจจัยความสำเร็จขึ้นกับความคืบหน้าในการปรับลดขนาดการขาดดุลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระยะปานกลาง อันเป็นผลจากการสร้างความเข้มแข็งด้านการคลังในด้านต่าง ๆ ได้แก่

(๓.๑.๑) การทบทวนและยกเลิกมาตรการลดและยกเว้นภาษีให้มีเพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

(๓.๑.๒) การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการใช้จ่ายภาครัฐจากทุกแหล่งเงิน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

(๓.๒) การก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐตามแผนความต้องการกู้เงินระยะปานกลาง ซึ่งปัจจัยความสำเร็จขึ้นกับการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของโครงการของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐและความคืบหน้าในการดำเนินโครงการดังกล่าว

ทั้งนี้ การก่อหนี้ใหม่ดังกล่าวข้างต้น ควรมุ่งเน้นการสนับสนุนให้เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ควบคู่กับการคำนึงถึงระดับความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบันด้วย

(๔) การได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ที่เหมาะสม
ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

๔. ประโยชน์และผลกระทบ

การกู้เงินของรัฐบาลในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันรัฐบาลยังคงต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล และต้องปรับโครงสร้างหนี้ของการกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดฯ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งแม้จะทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น และมีการใช้เครื่องมือระดมทุนระยะสั้นเพิ่มขึ้นตามสภาพคล่องและความต้องการของนักลงทุนในช่วงที่ระดมทุน แต่เป็นความจำเป็นเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยให้ฟื้นตัวตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ วางรากฐานการพัฒนา สร้างรายได้และเร่งรัดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่กระจายไปทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยเป็นการลงทุนด้านคมนาคม สาธารณูปการ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ เพื่อกระจายความเจริญ ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ขยายโอกาสและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศซึ่งล้วนมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นและเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว

อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะอย่างต่อเนื่อง ขณะที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป จะทำให้สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้น รวมถึงการที่มีหนี้กระจุกตัวและทยอยครบกำหนดเป็นจำนวนมากตามสัดส่วนเครื่องมือระดมทุนระยะสั้นที่เพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ช่วงการแพร่ระบาดฯ เป็นต้นมา ส่งผลให้สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศในระยะต่อไปได้

ในการนี้...

ในการนี้ กระทรวงการคลังได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการหนี้สาธารณะตามกรอบการบริหารจัดการหนี้สาธารณะเพื่อสนับสนุนการลงทุนและการดำเนินมาตรการทางการคลัง รวมทั้งการชำระหนี้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงต้นทุนและความเสี่ยงภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นและข้อจำกัดตามปัจจัยสำคัญที่กล่าวข้างต้น

๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้

ไม่มี

๖. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

๗. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

๘. ข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐ/คณะกรรมการเจ้าของเรื่อง

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบรายงานสัดส่วนหนี้สาธารณะตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗ พร้อมเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณที่เกินกว่ากรอบอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด ตามความในวรรคสองของมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพิชัย ชุมหาชิริ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กลุ่มบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ

โทร. ๐ ๒๒๗๘ ๗๘๗๘ ต่อ ๔๑๔๑๐ (มนทิรา)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ montira@pdmo.go.th

www.pdmo.go.th