

PIER Research Workshop

The Economics of Fiscal Policy

โครงการวิจัย เรื่อง

“การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน”

ที่ปรึกษาโครงการ : นายธีรชัย อัตนวนิช
รองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หัวหน้าโครงการ : ดร.พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี
ผู้อำนวยการสำนักจัดการหนี้ 2

คณะผู้วิจัย

ดร.บุญทริก โขจิตานุฤต
นางสาวจันทิรา ตรงรัศมีทอง
นางสาววรรณาด เตชะวนาพร
ดร.สุนตรา เล็กอุทัย

นายนครินทร์ พร้อมพัฒน์
นางสาวอัจฉรา อาธารมาศ
นางสาวมณฑาทิพย์ ชุมทอง

สนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

โดยเงินงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ 2558

โครงการวิจัยด้านเศรษฐกิจมหภาค : ส่งเสริมและรักษาวินัยการคลัง

วันพุธที่ 24 กุมภาพันธ์ 2559 เวลา 9.30 – 15.30 น.
ณ ห้องสมานสโมสร ชั้น 2 อาคาร 2 ธนาคารแห่งประเทศไทย



เติมเต็มความยั่งยืนทางการคลัง จากมิติของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ก่อนหน้านี้ทำอะไรให้ยั่งยืน

ชำระคืนหนี้เก่าอย่างไรให้มีเสถียรภาพ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเพชรอายุรักษ์ 2553



Runner up The First
MOF INNOVATION AWARD
2010

ความเป็นมา – ประเด็นปัญหา – ข้อเสนอแนะของโครงการวิจัย

1 บทนำ : สัญญาณความเสี่ยงทางการคลัง

“เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผิน จะเห็นว่า ในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลกู้เงินภายใต้กรอบการบริหารหนี้สาธารณะที่เคร่งครัด โดยยึดตัวชี้วัด 3 ประการ คือ (1) มีการรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP (2) มีการกู้เงินใหม่ที่เป็นไปตามกรอบกฎหมาย และ (3) มีภาระหนี้ไม่เกินร้อยละ 15 ของ งบประมาณ รายจ่าย แต่เมื่อพิจารณาเชิงลึก ถึงปริมาณหนี้ที่เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในระยะเวลาเพียง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา จาก 3.2 ลลบ. ในปี 2547 เป็น 5.7 ลลบ. ในปี 2557 ประกอบกับทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการออกกฎหมายพิเศษต่างๆ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า **กรอบการบริหารหนี้สาธารณะที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครบถ้วนเพียงพอในการส่งสัญญาณและทำหน้าที่เป็นระบบเตือนภัยของความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ**”

2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง : กรอบการชำระหนี้...ตัวชี้วัดวินัยการคลังที่หายไป

“..ทุกประเทศไม่มีกฎหมายระบุเกี่ยวกับการชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่จะมีภาระเกี่ยวกับการก่อหนี้ใหม่ไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไว้เป็นกรอบแนวทางเท่านั้น ซึ่งคล้ายคลึงกับสิ่งที่ประเทศไทยปฏิบัติ ยกเว้นในกรณีของประเทศไทยรัฐบาลสามารถออกกฎหมายพิเศษที่รัฐบาลมีอำนาจกำหนดกรอบวงเงินกู้เพิ่มเติมได้เอง โดยไม่ต้องนับรวมภายใต้กรอบกฎหมายปกติ และประกอบกับการไม่ชำระคืนต้นเงินกู้อย่างเหมาะสม จึงส่งผลให้หนี้สาธารณะมีการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด”

3 สภาพปัญหาในปัจจุบัน : หมุนหนี้เดิม-เติมหนี้ใหม่

“สาเหตุหลักของการที่หนี้สาธารณะ “ไม่ลดลงเลย” มาจากเหตุผล 2 ประการคือ (1) การชำระคืนต้นเงินที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (2) การก่อหนี้ใหม่ในวงเงินที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวสั้นๆ ได้ว่า รัฐบาล**หมุนหนี้เดิม - เติมหนี้ใหม่** เพิ่มขึ้นเสมอมา..” โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมารัฐบาลมีการ Rollover หนี้ที่ครบกำหนดสะสมรวม 0.85 ลลบ. และหากรัฐบาลยังคงชำระคืนต้นเงินกู้ในแบบเดิม ในช่วง 5 ปีข้างหน้าจะมีการ Rollover หนี้ที่ครบกำหนดสะสม**ขึ้นต่อรวม** 1.07 ลลบ.

4 การวิเคราะห์ด้วยแบบจำลอง : เครื่องเตือนภัยของความเสี่ยงทางการคลัง

“เนื่องจากหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ในปัจจุบัน (ม.ย. 2558) อยู่ที่ร้อยละ 42.36 ซึ่งต่ำกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ร้อยละ 60 ของ GDP อยู่พอสมควร แบบจำลองชี้ว่าภายใต้กรณีที่ดีที่สุดและกรณีที่แย่ที่สุด หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จะเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างร้อยละ 48 – 69 ในช่วง 10 ปีข้างหน้า หรือ “กรอบแต่อย่างไม่มีนัยสำคัญ” งานวิจัยนี้จึงเป็นการกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลตระหนักถึงการรักษาวินัยในการก่อหนี้และการชำระหนี้ที่สะท้อนความรับผิดชอบทางการคลังที่แท้จริง”

5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : การเติมเต็มความยั่งยืนทางการคลัง โดยการกำหนด “กรอบการชำระหนี้” ใน 2 กรณี

“..กรณีที่หนึ่ง การชำระหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเสนอให้**เพิ่มตัวชี้วัดการชำระคืนหนี้** ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง” โดยบรรจุ “งบชำระคืนต้นเงินกู้” ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่นเดียวกับตัวชี้วัดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ถึงแม้ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายแต่เป็นกรอบนโยบายที่กระทรวงการคลังถือปฏิบัติและคณะผู้วิจัยเห็นควรกำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบ หากไม่สามารถดำเนินการตามตัวชี้วัดได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลังและเอื้อให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นเพียงพอในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ..”

“..กรณีที่สอง การชำระหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต คณะผู้วิจัยเสนอให้นำ Redemption rule ของรัฐบาลญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ โดยการ**เพิ่มกรอบกฎหมาย** ให้มีการกำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้ให้ชัดเจน และกรอบระยะเวลาที่จะใช้คืนหนี้ให้สอดคล้องกับประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการเงินกู้ดังกล่าว..” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการชำระคืนต้นเงินกู้ในกรณีที่หนึ่งแล้วจะเห็นว่า **กรณีที่สองมีความยืดหยุ่นน้อยกว่า** ทั้งนี้เนื่องจากการกู้เงินในกรณีที่สองเป็นการก่อหนี้ใหม่ที่ยังไม่มีหนี้คงค้างสะสมเหมือนกรณีที่หนึ่ง จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการชำระหนี้คืนให้ชัดเจนในกฎหมายใหม่ เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักและส่งเสริมวินัยทางการคลังที่เคร่งครัดตั้งแต่เริ่มก่อหนี้ก่อนแรก

การกำหนดกรอบการชำระหนี้ : **Why Now?**

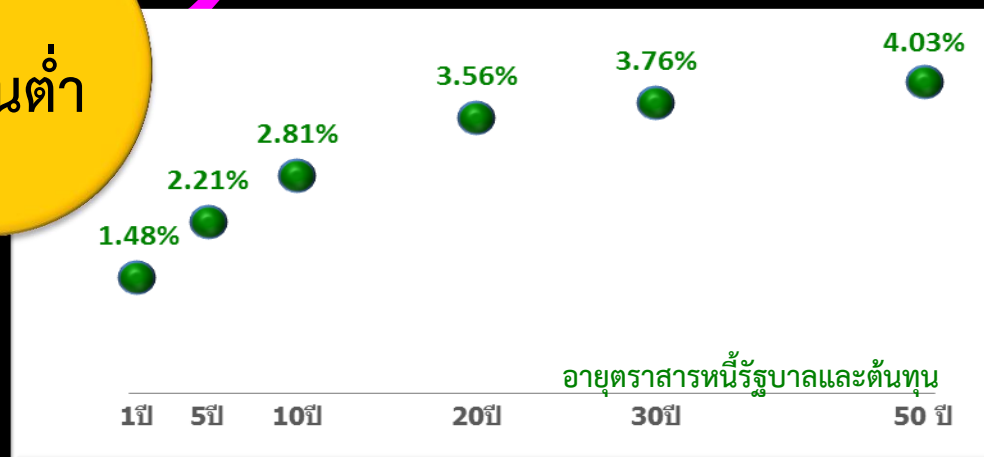
การลงทุน
เพื่อพัฒนา
ประเทศ

Rail
Road
Water
Air
Transportation

ประเทศไทยมีความ
จำเป็นต้องลงทุนใน
โครงสร้างพื้นฐานใน
วงเงินสูงเพื่อพัฒนา
เศรษฐกิจของ
ประเทศและยกขีด
ความสามารถในการ
แข่งขันในระยะยาว

สภาพ
คล่องใน
ประเทศ
สูง

ต้นทุนต่ำ



1 สัญญาณความเสี่ยงทางการคลัง..

กู้เงินใหม่ได้ พ.ร.บ. หนี้ฯ ปกติ → มีกรอบ “กฎหมายกำหนด”

กู้เงินใหม่ได้ พ.ร.ก. พิเศษต่างๆ → ไม่มีกรอบกำหนด

หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP → มีกรอบ “ความยั่งยืนทางการคลัง”

งบชำระคืนต้นเงินกู้ → ไม่มีกรอบกำหนด

ขอบเขตงานวิจัย

ข้อเสนอแนะของงานวิจัย : แนวทางการบรรจุ

“กรอบการชำระหนี้” ให้เป็น “เป้าหมายทางการคลังระดับชาติ”

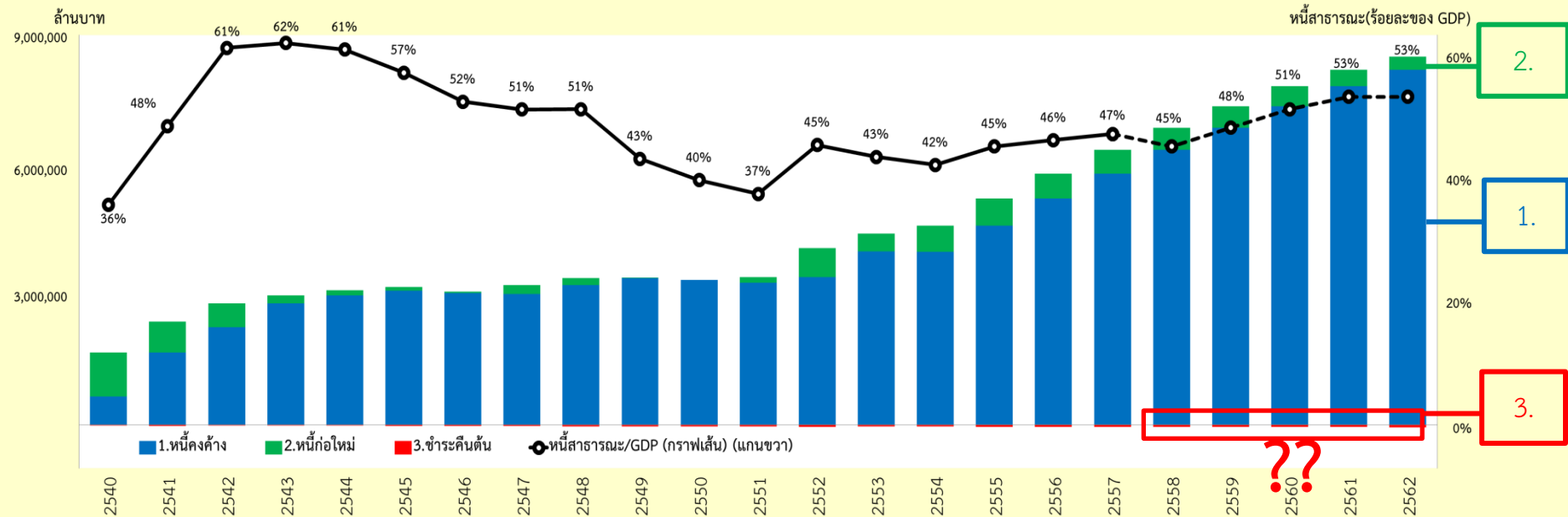
กรอบการชำระหนี้ : เป้าหมายความยั่งยืนทางการคลัง... ที่หายไป

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

1	หนี้คงค้าง	มีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง				
		2544	2545	2546	2547	2552
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/GDP (ร้อยละ)		≤65	≤60	≤55	≤50	≤60
ภาระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)		≤16			≤15	
ดุลงบประมาณ (สมดุลภายในปี)		2552	2551	2548		
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (ร้อยละ)		N/A	N/A	N/A	≥25	

2	หนี้ก่อใหม่	มีกรอบกฎหมาย
1. กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ		
• กู้ในประเทศ (ขาดดุล + พัฒนาตลาดฯ)	20%	งบประมาณรายจ่ายฯ + 80% งบชำระคืนต้นเงินกู้
• กู้ต่างประเทศ (พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม + ให้กู้ต่อ)	10%	งบประมาณรายจ่ายฯ
• ให้กู้ต่อ (บาท) + ค่าประกัน	20%	งบประมาณรายจ่ายฯ
2. กฎหมายพิเศษอื่นๆ (FIDF1,3 TTK, น้ำ, ประกันภัยพิบัติ)		กำหนดวงเงิน

3	ชำระหนี้	ไม่มีกรอบการชำระหนี้ ???
---	----------	--------------------------



หนี้สาธารณะคงค้าง (ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558) = 5.68 ล้านล้านบาท (42.36% ต่อ GDP)

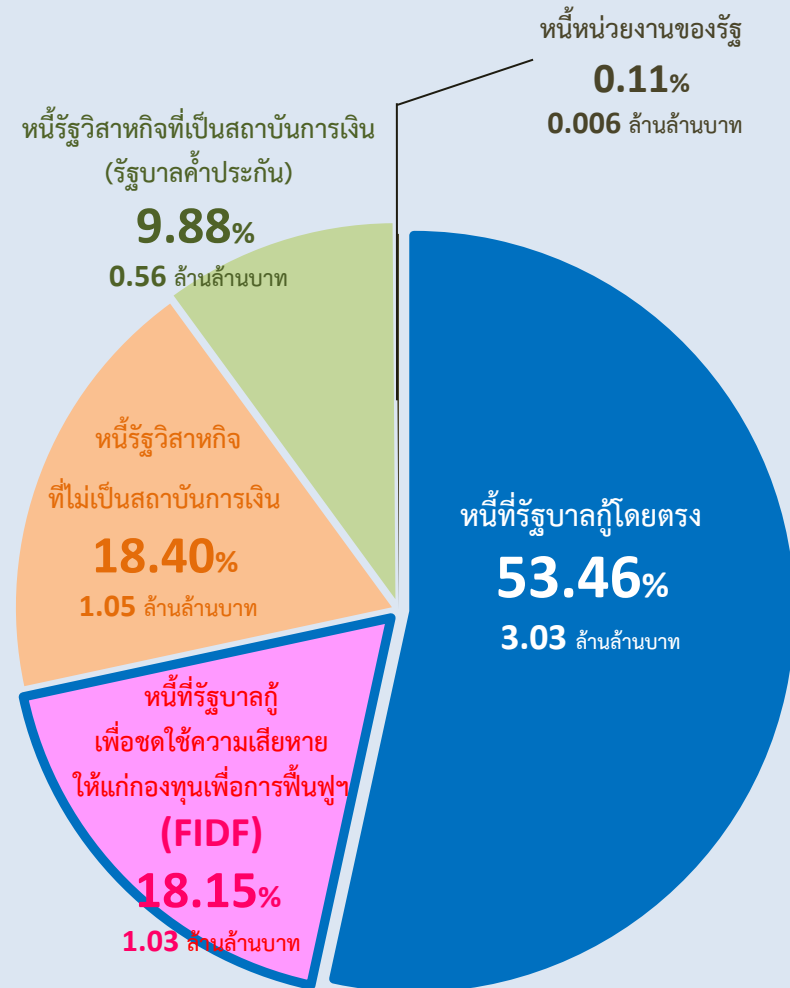
โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

องค์ประกอบหนี้สาธารณะ

หน่วย : ล้านบาท

1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง (ไม่รวม FIDF)	3,038,658*
2. หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟู(FIDF)	1,031,536
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	1,046,280
4. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	561,979
5. หนี้หน่วยงานของรัฐ	6,038
หนี้สาธารณะคงค้าง	5,684,491

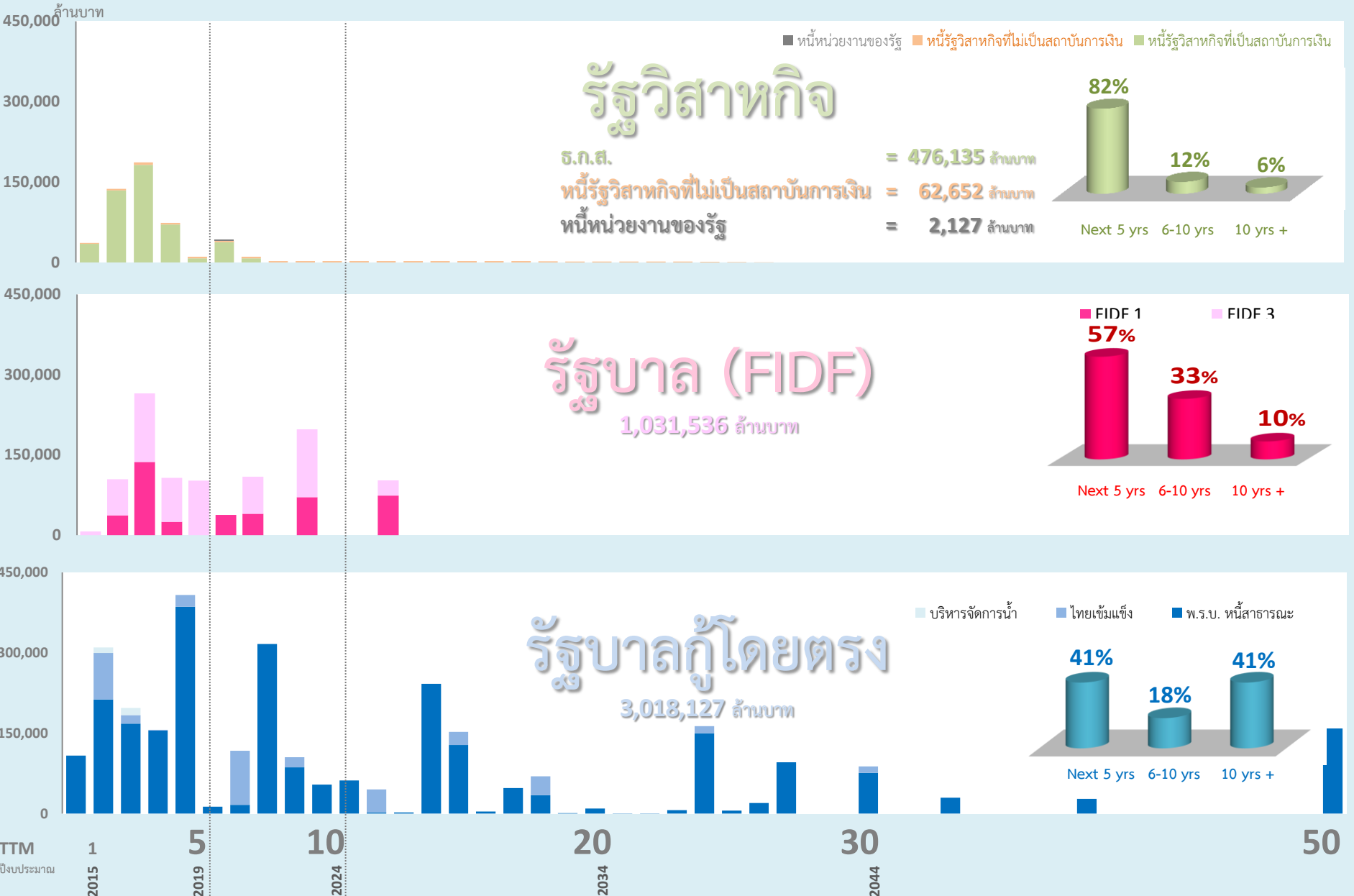
*รวมหนี้ต่างประเทศ จำนวน 77,173 ล้านบาท



หนังสือสารณะที่รัฐบาลรับภาระ + หนังสือรัฐบาล FIDF (แบ่งตามการครบกำหนดชำระ)

ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558

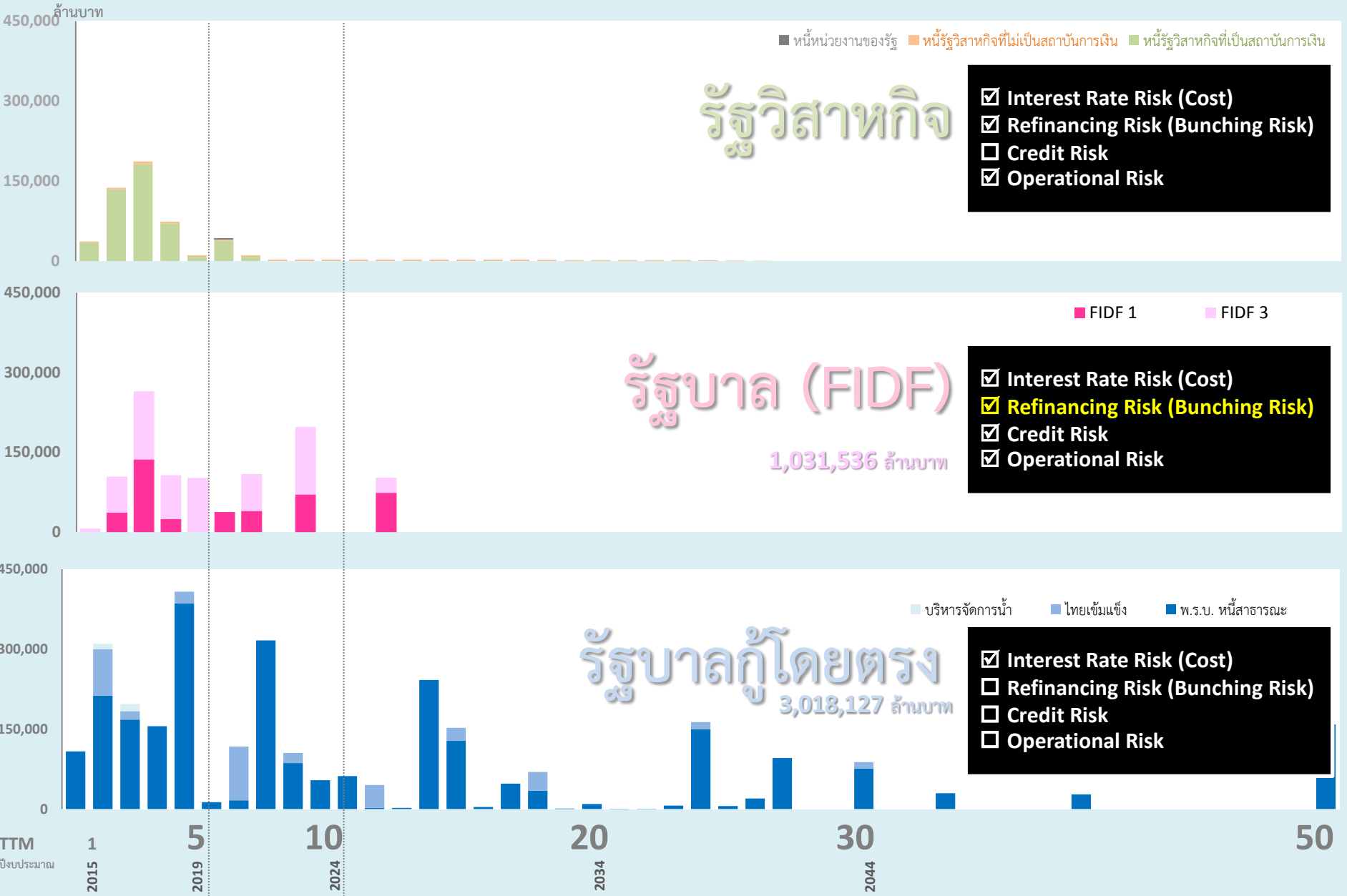
โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



หนังสือสารณะที่รัฐบาลรับภาระ + หนังสือรัฐบาล FIDF (แบ่งตามการครบกำหนดชำระ)

ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558

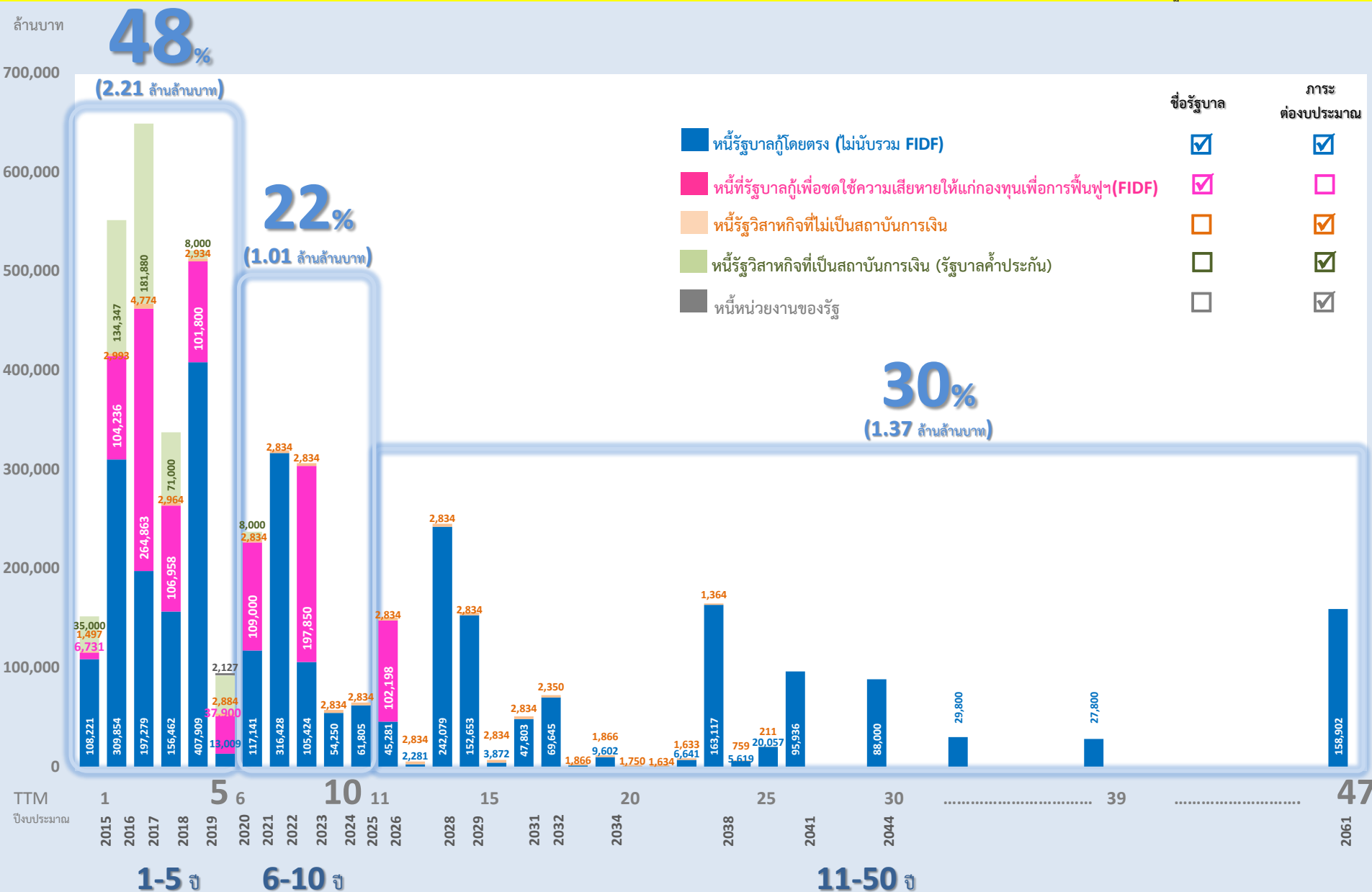
โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



หนี้สาธารณะที่รัฐบาลรับภาระ + หนี้รัฐบาล FIDF รวม 4.59 ล้านล้านบาท (81% ของหนี้สาธารณะ)

ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



2

การทบทวนวรรณกรรม : *กรอบชำระหนี้...ตัวชี้วัดวินัยการคลังที่หายไป*

- นิยาม ความหมาย และเหตุผลความจำเป็นของการมีวินัยทางการคลัง
- ผลการศึกษาเกี่ยวกับวินัยทางการคลังในต่างประเทศ
- ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลัง



ให้ความสำคัญเรื่อง : รายจ่ายและการก่อหนี้ใหม่ / รัศกุ่ม / โปร่งใส / มีประสิทธิภาพ / ตรวจสอบได้ ผ่านการทำแผนการคลังระยะสั้น-กลาง-ยาว ที่สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

กลุ่มประเทศ : EU / OECD / Latin America / 87 EMs / ASEAN 4

ประเทศ : ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ กรีซ ปากีสถาน อินเดีย

Economists : Adam Smith (1776) Keynes (1923) Domar (1944)

Findings : ประเทศต่างๆ ไม่ได้มีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจน ยกเว้นประเทศญี่ปุ่น ที่มีการชำระคืนต้นเงินกู้ภายใต้ Redemption Rule

กรอบวินัยทางการคลังต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย

- กรอบกฎหมาย (Legal Framework)
- กรอบนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Framework)

กรอบกฎหมาย (Legal Framework)

- ✓ มีกรอบกฎหมายเรื่องกู้เงินใหม่ : แม้ไม่เคยกรอบแตก แต่รัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เพิ่มเติมนอกกรอบงบประมาณปกติเสมอ (FIDF 1/3, ไทยเข้มแข็ง, น้ำ, กองทุนประกันภัยพิบัติ)

กรอบนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Framework)

- ✓ มีกรอบร้อยละของหนี้สาธารณะคงค้าง ต่อ GDP ซึ่งในปัจจุบันอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP
- ข้อสังเกต : ในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนกรอบ 4 ครั้ง ระหว่างร้อยละ 50 – 65 เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การคลัง

- ✓ มีกรอบการหนี้ต้องประมาณรายจ่าย ซึ่งในปัจจุบันอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 15 ของ งบ. รายจ่าย

ข้อสังเกต : ภาระหนี้ต้องประมาณรายจ่ายประจำปี คือ ค่าเป้าหมายที่ถูกกำหนดว่าควรจัดสรรงบชำระหนี้เท่าใดในแต่ละปี จึงจะ “ไม่เบียดบังงบลงทุน” (ซึ่งกำหนดไว้ที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของ งบ. รายจ่าย) ดังนั้น ภาระหนี้ดังกล่าว จึงไม่ใช่และไม่ได้ถูกกำหนดให้สะท้อน “ภาระหนี้ที่แท้จริง” ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละปี

กรอบการก่อหนี้ (ปีงบประมาณ. '52)



การก่อหนี้นอกกรอบ (ปีงบประมาณ. '52-'54)

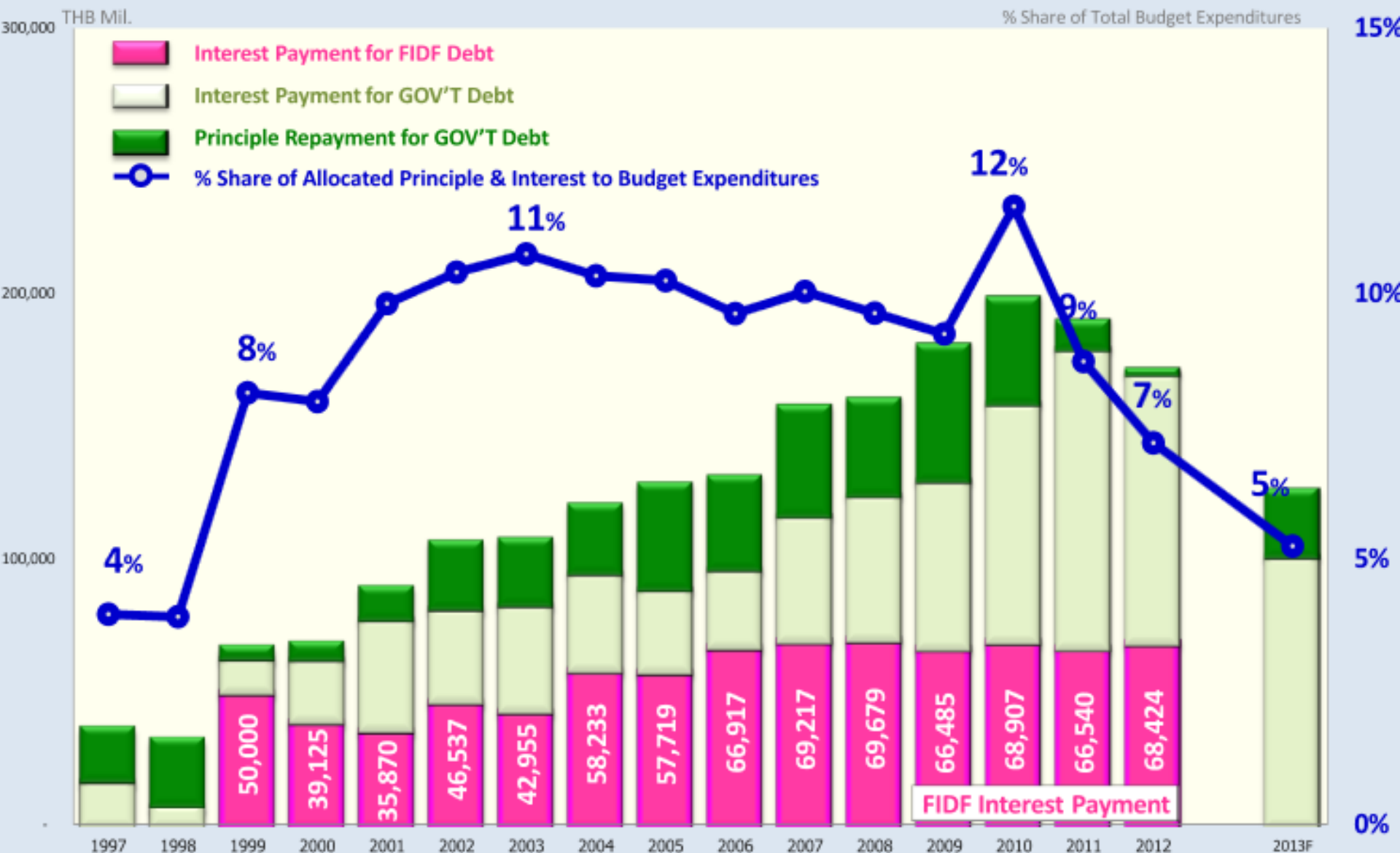




FIDF Decree Passed

Interest Payment Reduced ~70,000 THB Mil. a Year
(Although Public Debt Unchanged, Fiscal Room Freed up by 5%)

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



2559-62

หากชำระคืนเงินต้นปีละ

3%

จะมีเงินต้นที่ต้องหมุนไปข้างหน้าเฉลี่ยปีละ

250,xxx

ลบ.

หรือเฉลี่ยปีละ

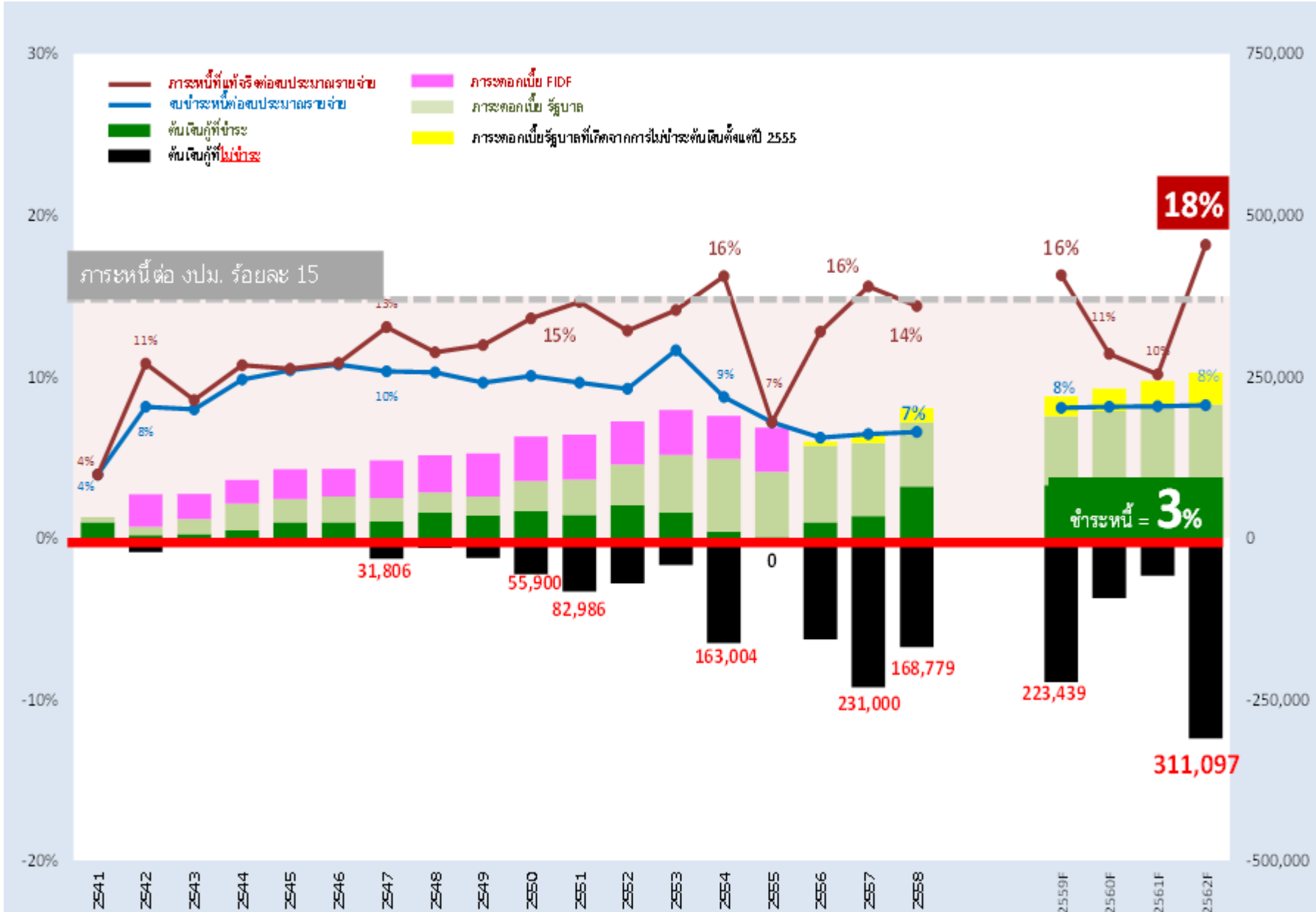
100,xxx

ลบ.

จะเกิดภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ

50,xxx

ลบ.



3 สภาพปัญหา

เหตุ... การกู้เงินในระบบและนอกระบบงบประมาณ และการกู้เงิน
ภายใต้กฎหมายพิเศษ / การไม่ชำระหนี้ของรัฐบาลอย่างเหมาะสม
/ การปรับโครงสร้างหนี้ต้นทุนไปข้างหน้า

ผล... ภาระหนี้ต้นทุนคงค้างสะสมกลายเป็นหนี้สาธารณะที่ไม่ยั่งยืน
/ ความเสี่ยงทางเครดิต / ภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น (กระทบ Fiscal Space)

สาเหตุที่หนี้รัฐบาลไม่ลดลง

- ก่อ “หนี้ใหม่” → เพิ่มขึ้น
- ชำระคืน “หนี้เดิม” → ลดลง

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

ร้อยละของงบชำระหนี้รัฐบาล (ต้นเงินกู้) ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี



รัฐบาลคือ...ผู้ทำหน้าที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจเสมอ

- ✓ เมื่อ GDP ตก ↓ ...รัฐบาลใช้จ่ายเพิ่ม ↑
- ✓ เมื่อ GDP เพิ่ม ↑ ...รัฐบาลใช้จ่ายลด ↓

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

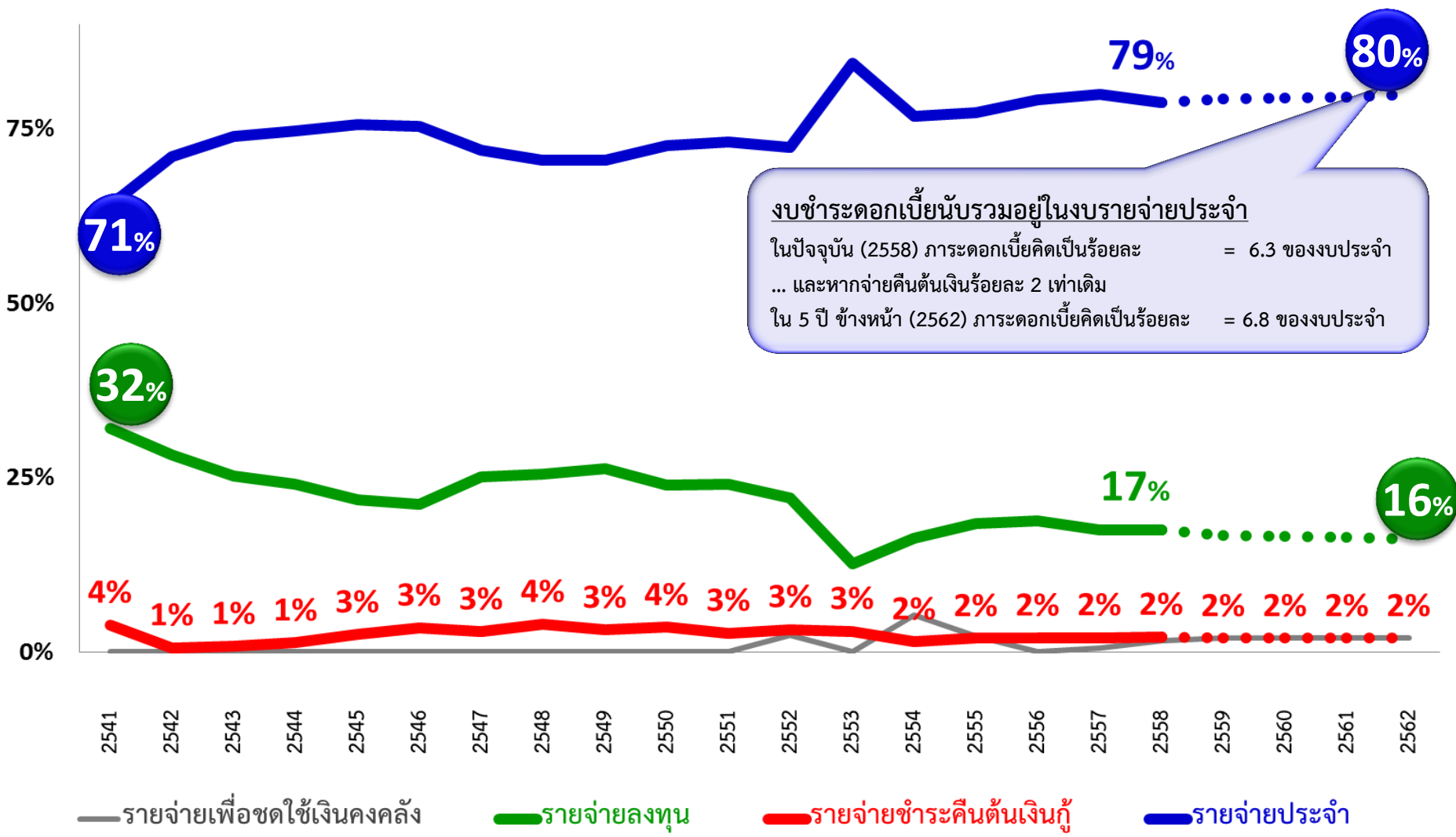


งบลงทุนที่ลดลงจาก 32% เป็น 16% เกิดจาก... งบประจำ ที่เพิ่มขึ้นจาก 71% เป็น 80%

งบประจำ ที่เพิ่มขึ้น... มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากภาระดอกเบี้ยที่เกิดจากการไม่ชำระคืนต้นเงินอย่างเหมาะสม

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี



4 แบบจำลอง...

แนวทางการกำหนดกรอบการชำระคืนต้นเงินกู้
เพื่อลดความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในระยะยาว

ข้อเท็จจริงคือ ถ้ารัฐบาล...

ก่อหนี้ใหม่.. ปีละ 600,000 ลบ. (เทียบเท่า 4.4% ของ GDP)
ชำระคืนหนี้เดิม.. ปีละ 50,000 ลบ. (เทียบเท่า 0.4% ของ GDP)



หนี้สาธารณะ ต่อ GDP
เพิ่มขึ้นปีละ 4%

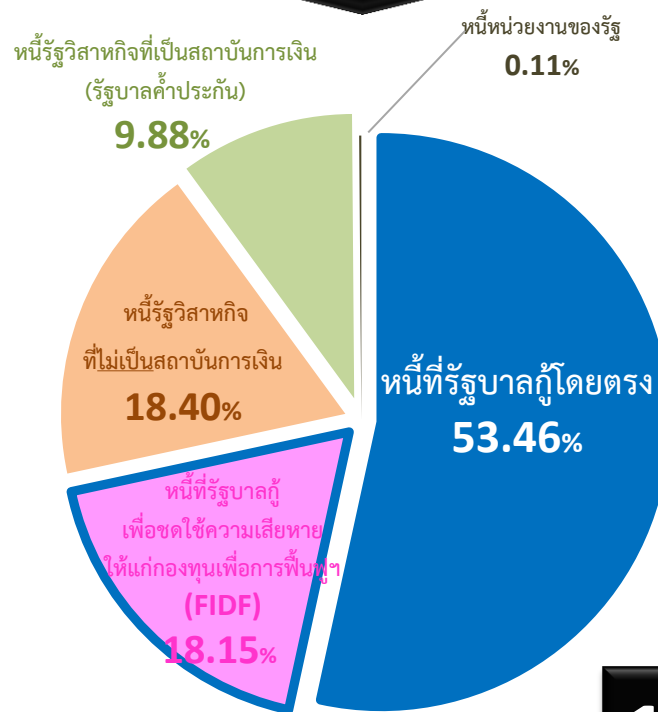
GDP ต้องขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 4 ต่อปี เพื่อให้หนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เพิ่มสูงขึ้น

ไม่ใช่.. ทั้งหมดของหนี้สาธารณะเป็นภาระของงบประมาณรายจ่าย

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

องค์ประกอบของหนี้สาธารณะ “ทั้งหมด”

5.68 ล้านล้านบาท

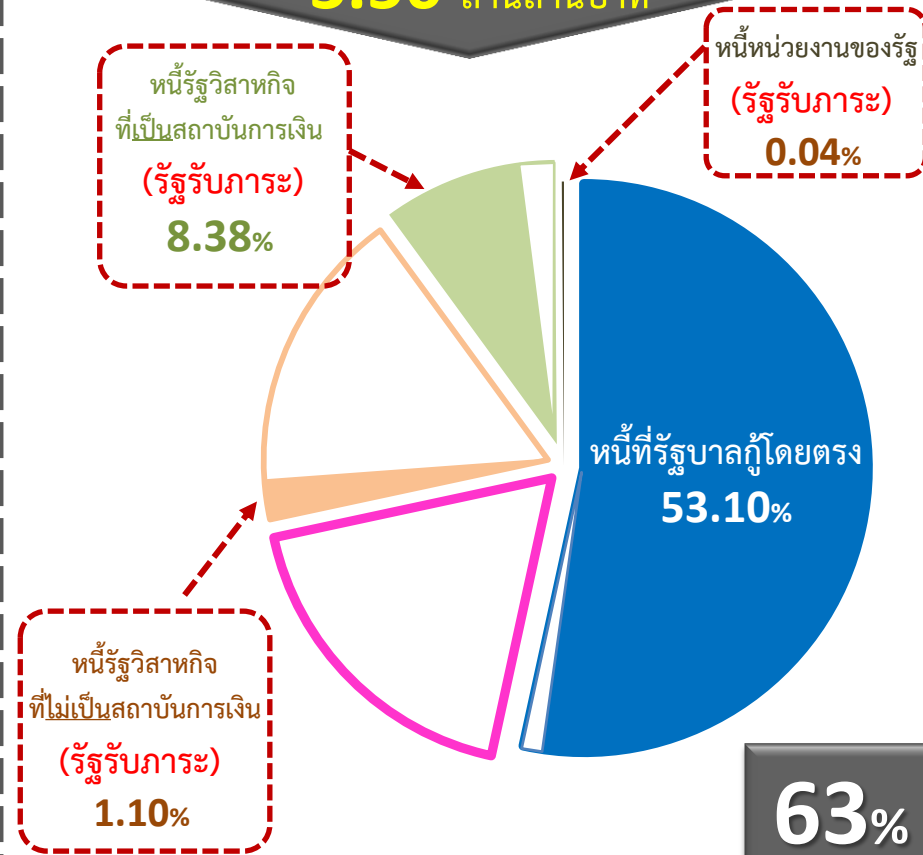


100%

ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558

องค์ประกอบของหนี้สาธารณะ “ที่เป็นภาระต่องบประมาณ”

3.56 ล้านล้านบาท



63%

แบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในระยะยาว

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากลไกการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

ร้อยละของหนี้สาธารณะต่อ GDP

150%

125%

100%

75%

50%

25%

0%

Scenario	GDP Growth (nominal)	งบชำระต้นเงิน	ก่อหนี้ใหม่
Best	6 %	ร้อยละ 1.97 ของ งบประมาณรายจ่าย	ร้อยละ 10 ของ งบประมาณรายจ่าย
Base	4 %		
Worst	2 %		

*รวมการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจและการกู้เงินเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

วันนี้
2558 (สิ้นปี งบประมาณ)

Shock 1

Shock 2

Shock 3

Shock (ทุกๆ 10 ปี)

กู้เงิน : 20% ขาดดุลฯ
10% กฎหมายพิเศษ

2567

2577

2587

130.90%

114.13%

99.16%

88.79%

73.98%

69.09%

62.12%

58.01%

52.33%

48.87%

47.75%

42.75%

42.90%

48.23%

44.90%

68.57%

61.39%

64.99%

74.54%

แนวทางการกำหนด “กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล”

วิเคราะห์ทางเลือก : แนวทางการกำหนด “กรอบการชำระหนี้” เป็นสัดส่วนของ...

1

GDP

เพื่อสะท้อนความสามารถในการชำระหนี้ตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

ข้อสังเกต โครงสร้างเศรษฐกิจของภาครัฐมีส่วนต่ำกว่าของภาคเอกชน อัตราการเจริญเติบโตของ GDP จึงขึ้นอยู่กับภาคเอกชน ไม่ใช่รัฐบาล

2

หนี้เงินกู้
ที่ครบกำหนด

เพื่อควบคุมปริมาณการชำระหนี้ให้อยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกับภาระหนี้ที่ครบกำหนดแต่ละปี

ข้อสังเกต หนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีมีวงเงินไม่สม่ำเสมอ ทำให้ยากต่อการจัดทำงบประมาณในภาพรวม
(บางปีรัฐบาลมีหนี้ครบกำหนดถึง 500,000 ล้านบาท (ปี 2562) ในขณะที่ปี 2563 มีหนี้ครบกำหนดไม่ถึง 50,000 ล้านบาท)

3

หนี้ก่อใหม่

เพื่อควบคุมปริมาณการชำระหนี้ให้มีความสมดุลกับสัดส่วนการก่อหนี้ใหม่

ข้อสังเกต อาจทำให้การดำเนินนโยบายการคลังขาดความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่างๆ
และรัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อแก้ปัญหา โดยรัฐบาลจะมีรายจ่ายในการชำระหนี้สูงขึ้น

4

วงเงินงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี

เพื่อให้ปริมาณการชำระหนี้ในแต่ละปี สอดคล้องกับสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐ

ข้อสังเกต ทำให้สำนักงบประมาณสามารถวางแผนในการจัดทำงบประมาณได้ล่วงหน้า ไม่กระทบต่อส่วนอื่นๆ จึงมีความยืดหยุ่นและเหมาะสม



ที่จะพัฒนาเป็น “กรอบการชำระหนี้คงค้างเดิม และหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน”

5

หนี้คงค้าง

เพื่อสะท้อนภาระและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ (หลัก 60 -Year Redemption)



ข้อสังเกต ตัวชี้วัดนี้ใช้การคำนวณค่าเสื่อมทางเศรษฐกิจและอายุเฉลี่ยของโครงการลงทุนของรัฐบาล แม้จะไม่สอดคล้องกับ Portfolio ของหนี้คงค้างในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ และการปรับโครงสร้างหนี้

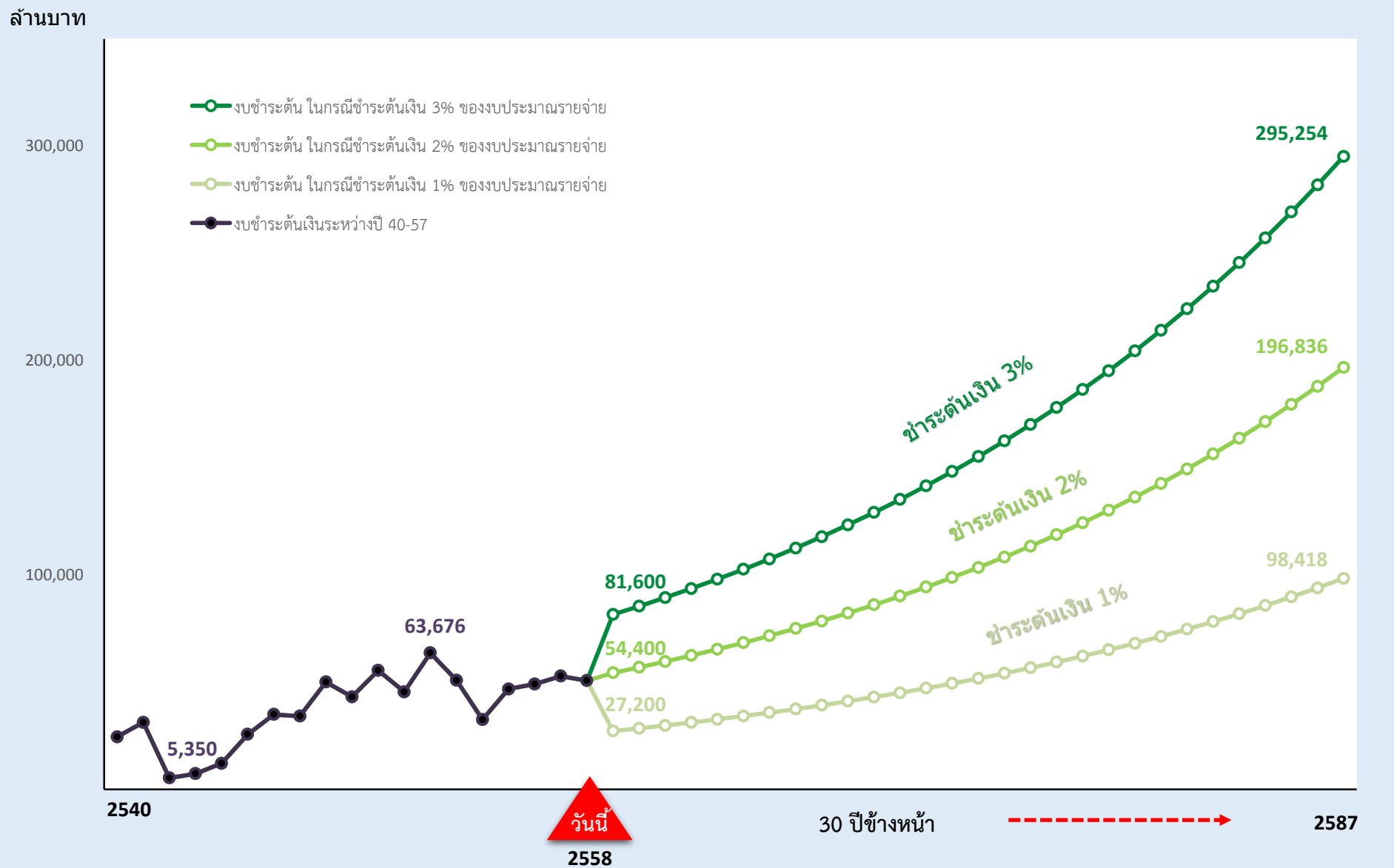


แต่สามารถพัฒนาเป็น “กรอบการชำระหนี้สำหรับกฎหมายพิเศษ” ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินโครงการลงทุนได้ในอนาคต

“กรอบการชำระหนี้” ต้องงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณชำระต้นทุนเงิน

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากลไกการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

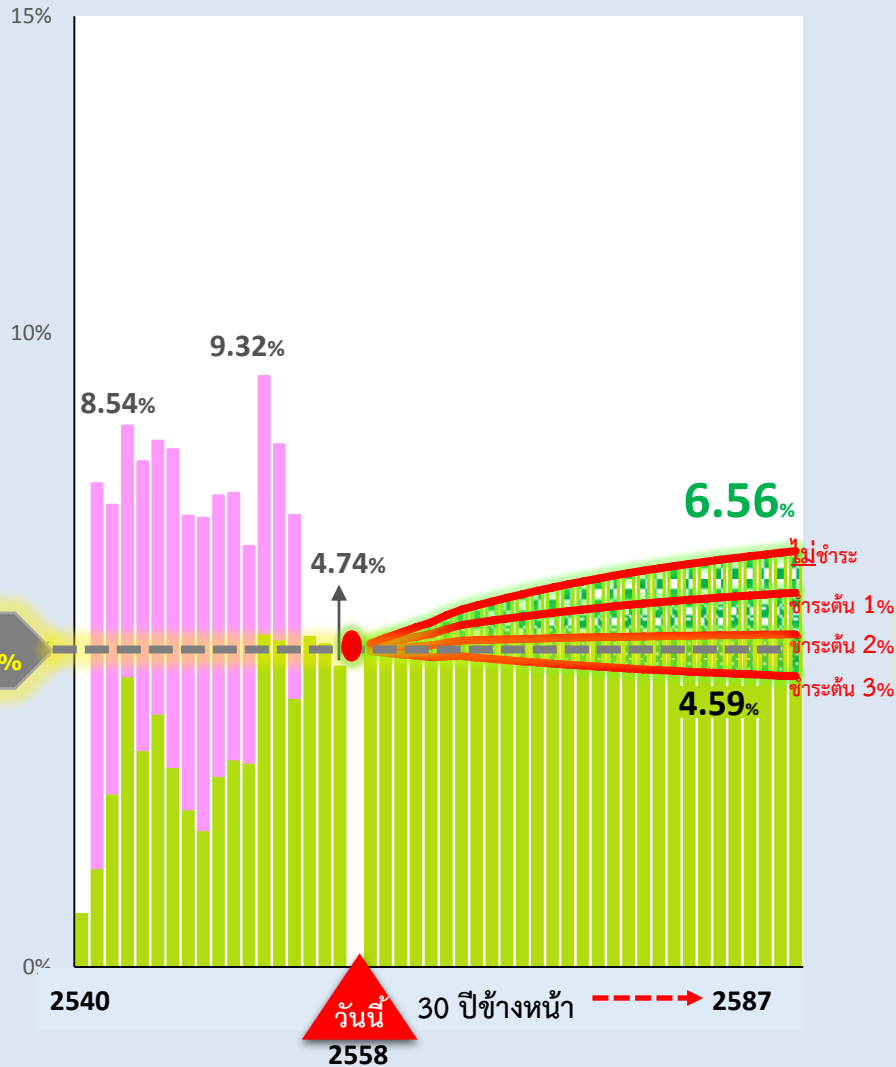


มองต่างมุม... ภาระดอกเบี้ยจากงบประมาณรายได้

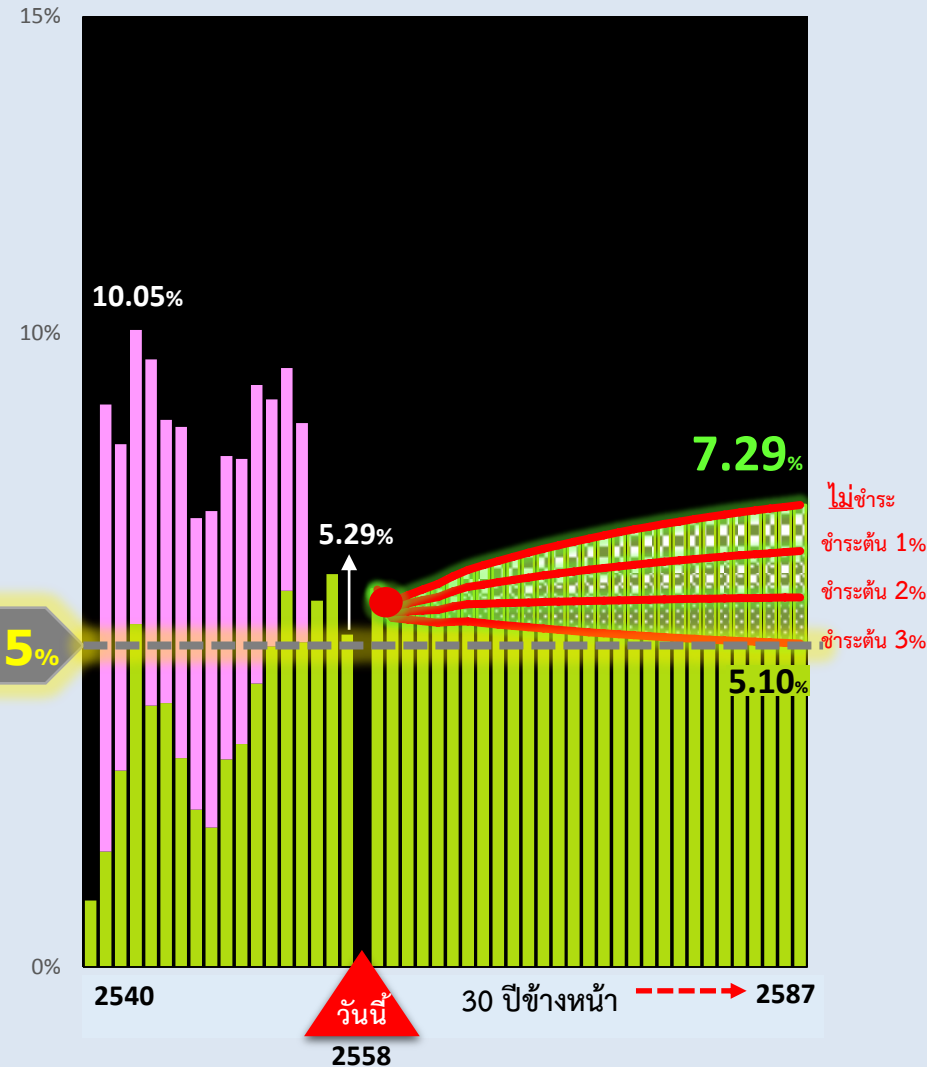
Private Sector : *Best Practice*
Public Sector : *Prudent*

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

ร้อยละของภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณ รายจ่าย



ร้อยละของภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณ รายได้



ภาระดอกเบี้ย

ดอกเบี๋ยรัฐบาล

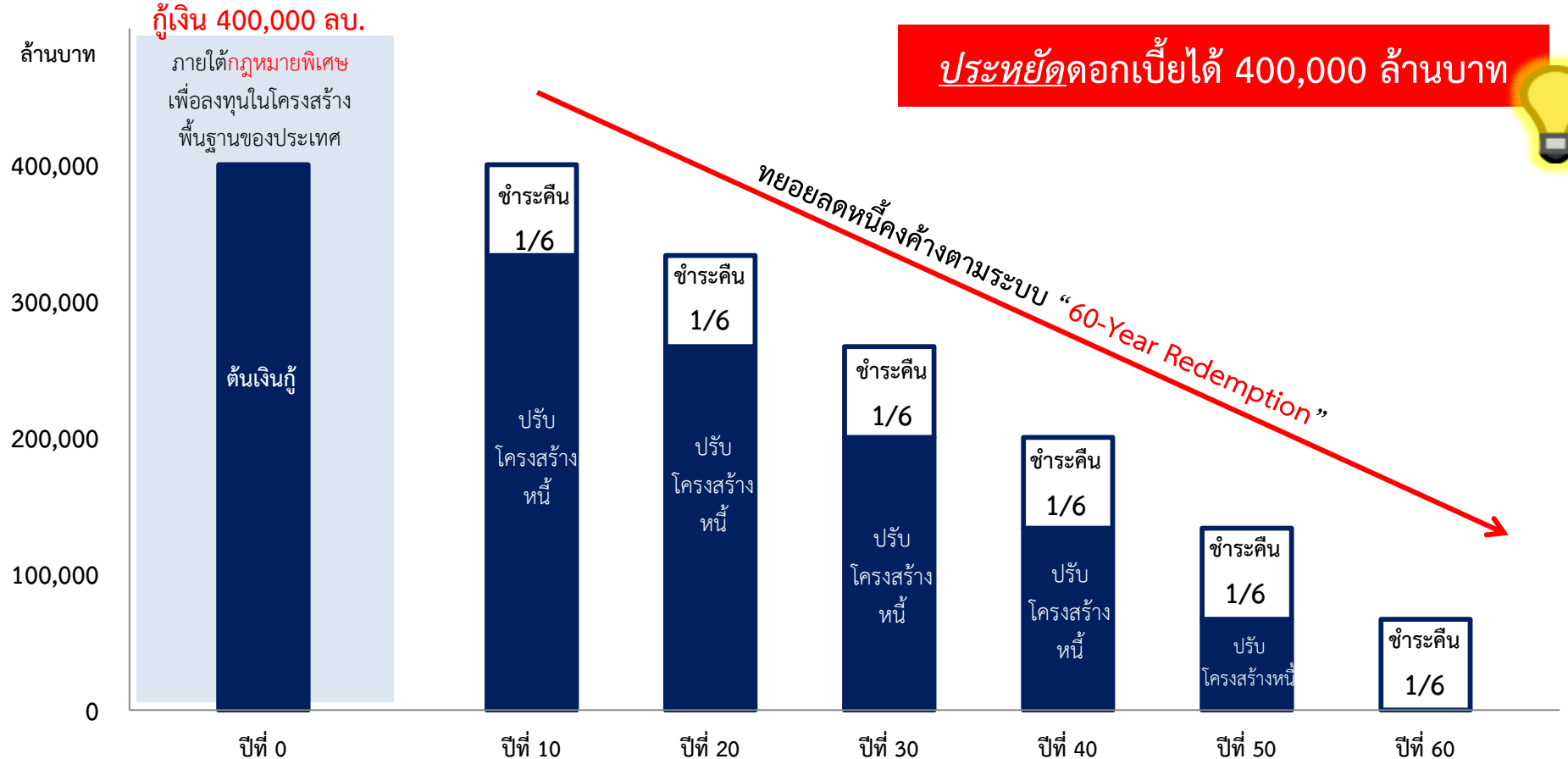
ดอกเบี๋ย FIDF

ดอกเบี๋ยที่สามารถประหยัดได้

ชำระต้นเงิน 3%

ชำระต้นเงิน 2%

ชำระต้นเงิน 1%



แบบจำลอง : ใช้ **60-Year Redemption** ในการกำหนดกรอบชำระหนี้ภายใต้กฎหมายพิเศษ (ต้นเงินกู้ 400,000 ล้านบาท)

การกำหนดให้รัฐบาลต้องชำระหนี้เงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษ ทำให้รัฐบาลต้องมี **แหล่งเงินพิเศษ** สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้
เป็นวงเงินเท่ากับ 1 ใน 6 ของต้นเงินกู้ หรือเท่ากับ 66,666 ล้านบาท ในทุกๆ 10 ปี
สามารถประหยัดดอกเบี้ยได้ รวม 60 ปี เท่ากับ 400,000 ล้านบาท

อายุเงินกู้เฉลี่ย 10 ปี
(ปรับโครงสร้างหนี้เมื่อครบกำหนด)

อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 4 ต่อปี

5

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนด

“กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล”

สำหรับ...

5.1 หนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน

5.2 หนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต

5.1 หนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะ ก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน

ยอดหนี้คงค้างในปัจจุบัน (มิ.ย. 58) = **3.56** ล้านล้านบาท

1	กรอบการก่อหนี้ใหม่	มีกรอบกฎหมายกำหนดชัดเจน
	วัตถุประสงค์	ร้อยละ ของ งบประมาณ. รายจ่าย
1.1	กู้ในประเทศ (ขาดดุล+พัฒนาตลาดฯ)	20% _{+80% งบชำระคืนต้นเงินกู้}
1.2	กู้ต่างประเทศ (พัฒนาเศรษฐกิจสังคม+ให้กู้ต่อ)	10%
1.3	ให้กู้ต่อ (บาท) + ค่าประกัน	20%

2	หนี้สาธารณะคงค้าง	มีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง
	ตัวชี้วัด	ร้อยละ ของ GDP
	ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง	≤ 60

3	งบชำระคืนต้นเงินกู้	ไม่มี
	ข้อเสนอแนะ	ร้อยละ 3% ของ งบประมาณ. รายจ่าย

5.2 หนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมาย พิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต

ยอดหนี้คงค้างในปัจจุบัน = 0 ล้านล้านบาท

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

1	กรอบการก่อหนี้ใหม่	มีกรอบกฎหมายชัดเจน ตามที่ "รัฐบาลเป็นผู้กำหนด" เป็นคร่าวๆ ไป โดย " ไม่มี " กรอบเพดาน
	วัตถุประสงค์	
	FIDF 1 / FIDF 3 พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง พ.ร.ก. น้ำ พ.ร.ก. ประกันภัยพิบัติ	

2	หนี้สาธารณะคงค้าง	มีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง
	ตัวชี้วัด	ร้อยละ ของ GDP
	ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง	≤ 60

3	งบชำระคืนต้นเงินกู้	ไม่มี
	ข้อเสนอแนะ	ร้อยละ 1.6% ของ หนี้คงค้าง "60-year Redemption Rule"

5.1 หนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

3	งบชำระคืนต้นเงินกู้	ไม่มี
---	---------------------	-------



Policy Framework : กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

เป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง	ปัจจุบัน	ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย
1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	≤ 60	
2) ภาระหนี้ต่องบประมาณ (ร้อยละ)	≤ 15	
3) งบชำระคืนต้นเงินกู้ (รัฐบาล+รัฐวิสาหกิจที่รัฐรับภาระ) (ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)		≥ 3
4) ดุลงบประมาณ (ตามระบบงบประมาณ)	สมดุลภายในปี 2560*	
5) รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณ	≥ 25	



หมายเหตุ * ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2553

5.2 หนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นใน **อนาคต**

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

3

งบชำระคืนต้นเงินกู้

ไม่มี

Legal Framework : กรอบกฎหมาย

new

กรอบ

ผลักดันให้กำหนดหลักการนี้ไว้ในร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ ดังนี้

“การกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของประเทศ

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน แผนการใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินกู้ **พร้อมทั้งต้องกำหนดระยะเวลาและแหล่งเงินในการชำระหนี้ไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย**”

new

เป้าหมาย

กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต

- กำหนดกรอบเวลาในการชำระหนี้
 - ชำระคืนต้นเงินกู้ 1.6% ของหนี้คงค้าง ตามหลัก “60-Year Redemption Rule” (Infrastructure Project)
 - 20-30 ปี (Social Project)
- กำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้
 - รายได้ของรัฐวิสาหกิจ/หน่วยงานของรัฐนำส่ง
 - เงินจากการจัดเก็บรายได้เกินเป้า

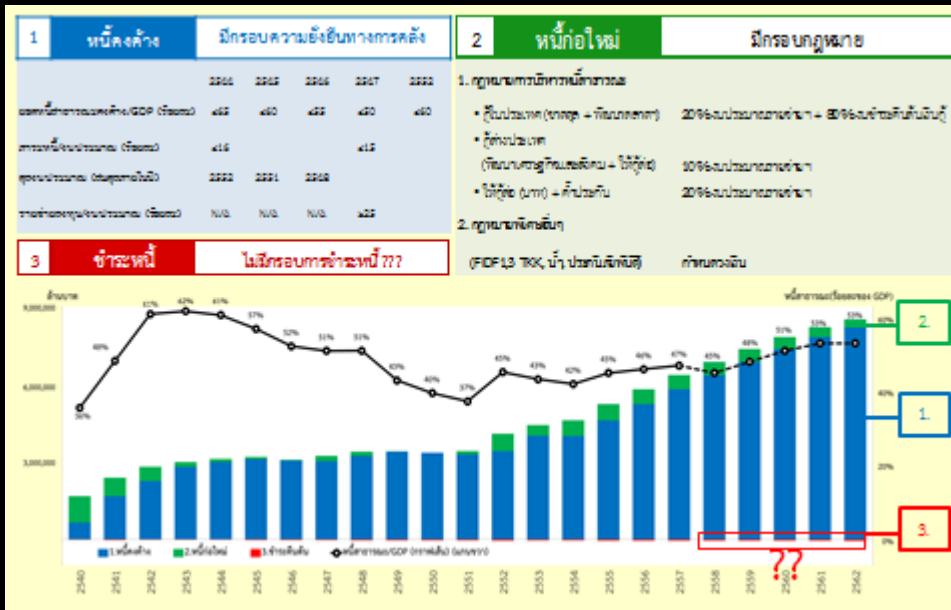
Special A/C



สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)

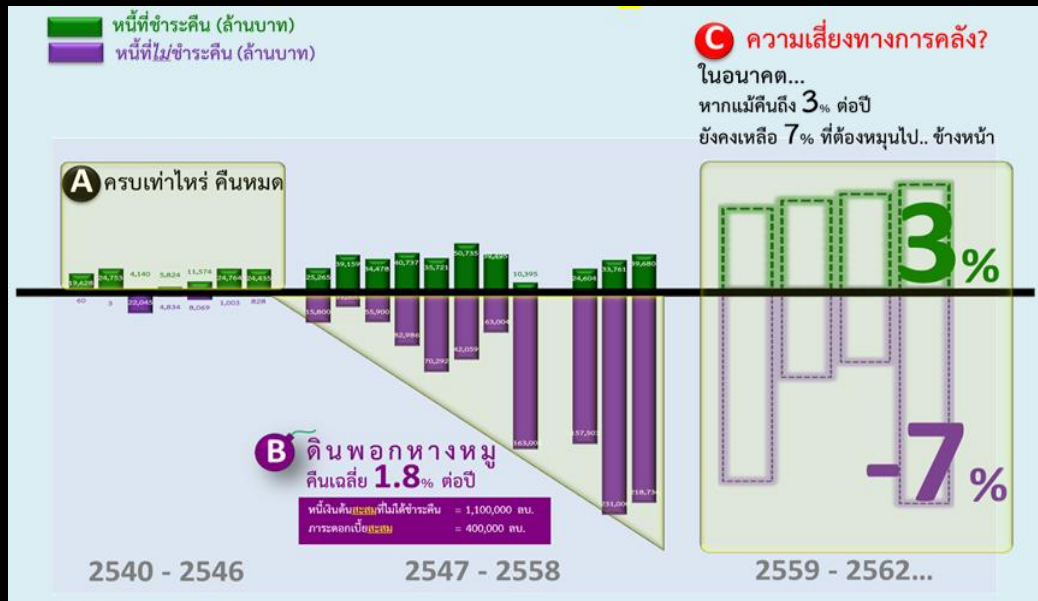
Public Debt Management Office (PDMO)

ถาม-ตอบ



กฎหมายพิเศษ
กำหนดกรอบเอง

หนี้ใหม่ก่อเพิ่ม

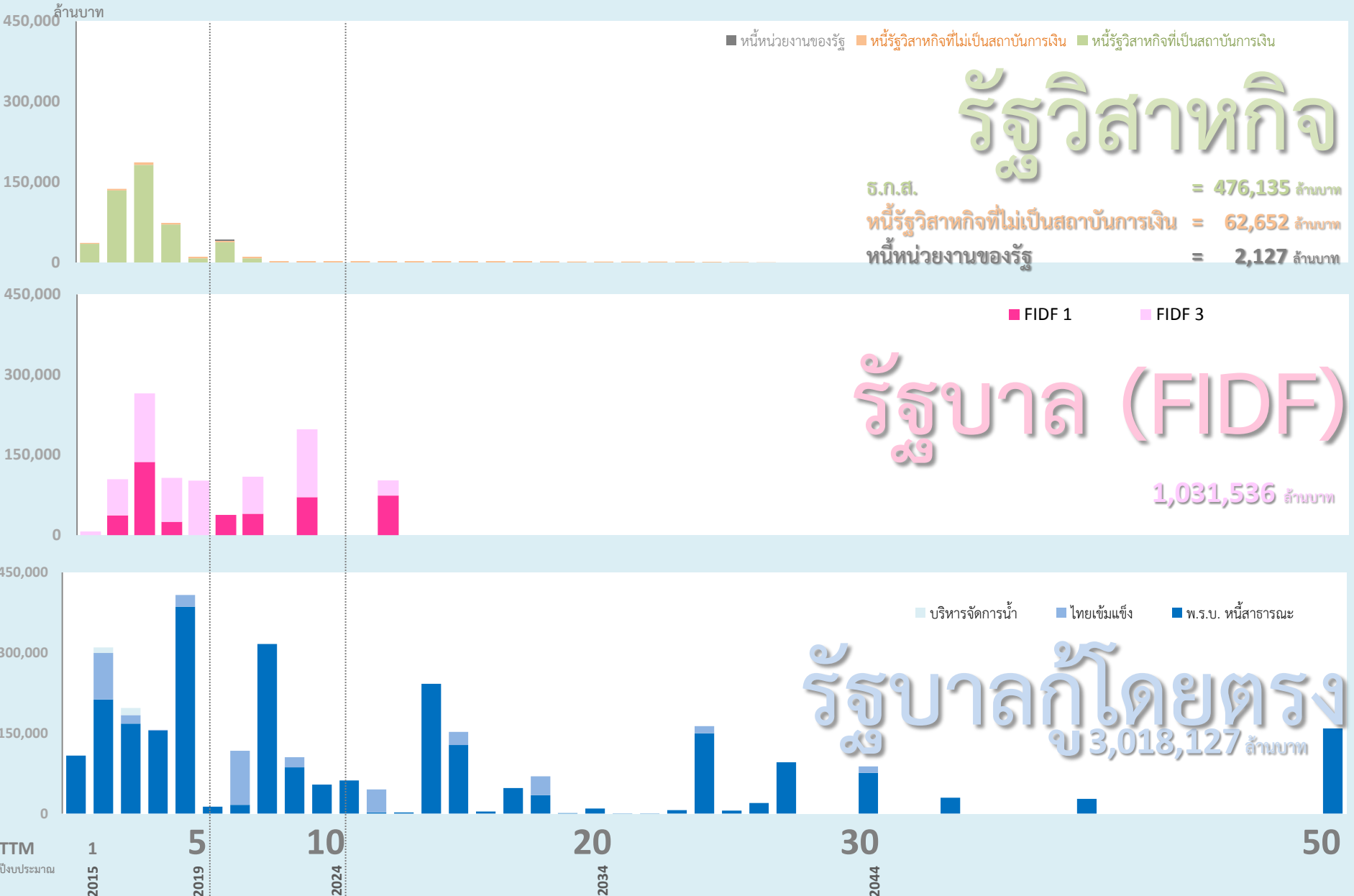


หนี้เดิมไม่ชำระ

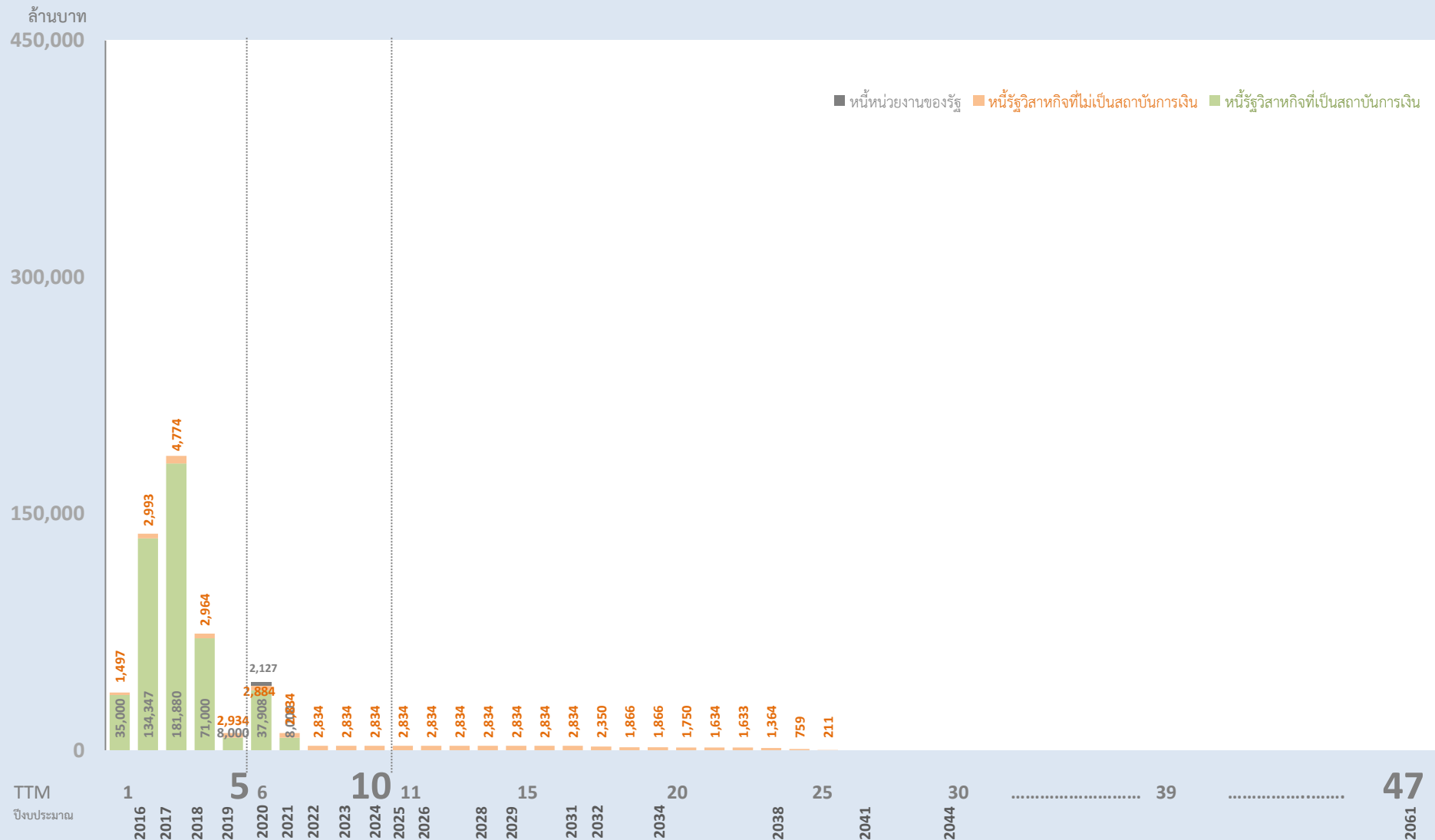
หนังสือสารณะที่รัฐบาลรับภาระ + หนังสือรัฐบาล FIDF (แบ่งตามการครบกำหนดชำระ)

ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



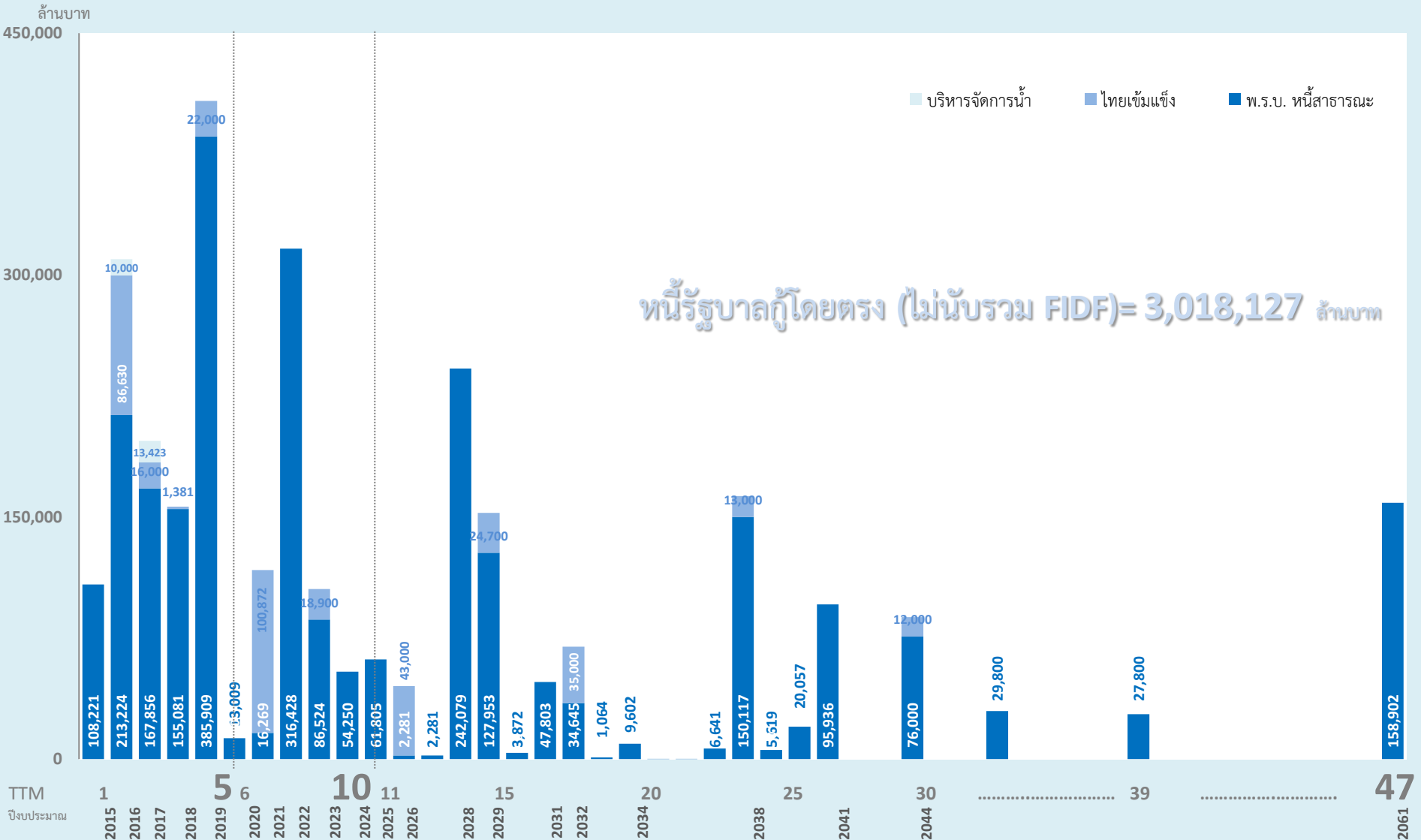
หนี้ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลรับประกัน



หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง(ไม่รวม FIDF)

(ณ มิถุนายน 2558)

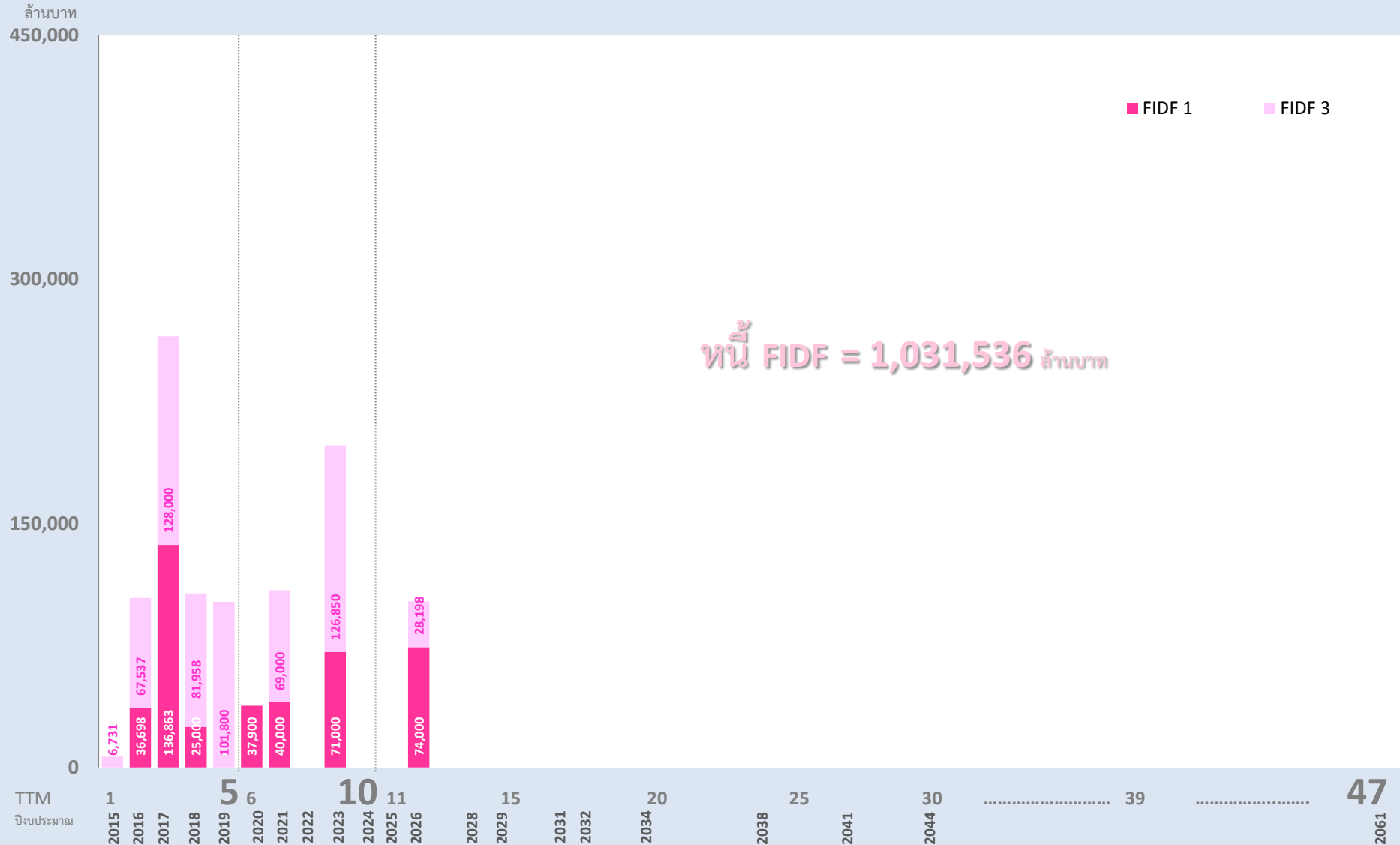
โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ(FIDF)

(ณ มิถุนายน 2558)

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากองทุนการชดเชยของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



งานวันคล้ายวันสถาปนา

PDMO
สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
PUBLIC DEBT MANAGEMENT OFFICE

ครบรอบปีที่ 8

4 ตุลาคม 2553

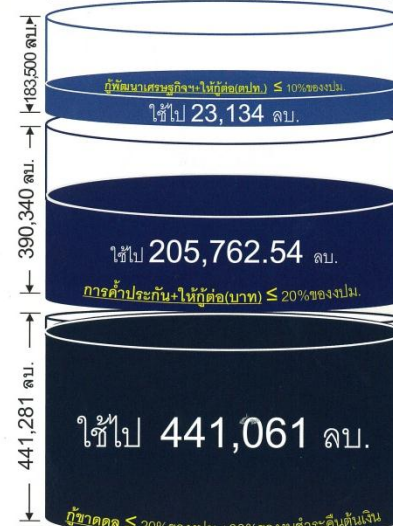


จุดยืน

กำหนดกรอบกฎหมายและจัดหาเงินทุนให้ครบตามความจำเป็น

สำนักนโยบายและแผน

กรอบการก่อหนี้ (ปีงบประมาณ '52)



การก่อหนี้นอกกรอบ (ปีงบประมาณ '52-'54)



หมายเหตุ : ในปี 2552 งบประมาณรายจ่าย = 1,951,700 ลบ. และงบชำระคืนต้นเงิน = 63,676 ลบ.

จัดทำโดย : นิรัช มรกตธารณี, neeracha@pdmo.go.th

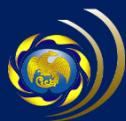
จุดยืน: กำหนดกรอบกฎหมายและจัดหาเงินทุนให้ครบตามความจำเป็น

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สพท.) มีจุดยืนการก่อหนี้ภายใต้กรอบกฎหมาย โดยกรอบการก่อหนี้ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ให้นำวงเงินรวมกับการกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ โดยจะต้องไม่เกิน ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ ร้อยละ 80 ของงบประมาณชำระคืนต้นเงิน
2. การค้าประกัน ให้นำวงเงินรวมกับการที่กระทรวงการคลังกู้มาให้กู้ต่อ (เป็นเงินบาท) โดยจะต้องไม่เกิน ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกู้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ ให้นำวงเงินรวมกับการที่กระทรวงการคลังกู้มาให้กู้ต่อ (เป็นเงินตราต่างประเทศ) โดยจะต้องไม่เกิน ร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตาม ในยามที่กรอบการก่อหนี้ตามกฎหมายไม่สามารถรองรับความต้องการระดมทุนได้อย่างเพียงพอ ดังเช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในสหรัฐ และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลก ขาดทุนขาดทุน ความจำเป็นจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อกระตุ้นระบบเศรษฐกิจไม่ให้เกิดภาวะเศรษฐกิจโลก ในขณะที่กรอบการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลแทบไม่มีเหลือ (โปรดดูถึงสิ้นน้ำเงินประกอบ) ดังนั้น สบพ. จึงจำเป็นต้องให้การสนับสนุนนโยบายรัฐบาล โดยการจัดหาเงินทุนเพิ่มเติมภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลั่ง กู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 วงเงิน 400,000 ล้านบาท (โปรดดูถึงสีแดงประกอบ) ซึ่งเป็นการก่อหนี้นอกกรอบงบประมาณ

ทั้งนี้ สบพ. ได้วิเคราะห์แล้วว่าผลกระทบจากการก่อหนี้ ทั้งในและนอกกรอบจะไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง (ภาระหนี้งบประมาณ ไม่เกินร้อยละ 15 และหนี้สาธารณะ/GDP ไม่เกินร้อยละ 60) อีกทั้งยังทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมี GDP เป็นตัวชี้วัดเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วย



ข้อเสนอกรอบการชำระหนี้ของคณะผู้วิจัย

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย	กรณีปกติ เงินกู้ตามกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะ	เงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษ
กรอบการชำระหนี้	กำหนดให้มีการชำระต้นเงินกู้ร้อยละ 3 ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	กำหนดให้มีการชำระคืนต้นเงินกู้สำหรับการกู้เงินตาม กฎหมายพิเศษ ดังนี้ - ร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้คงค้างสำหรับโครงการ โครงสร้างพื้นฐาน (60-Year Redemption) - ร้อยละ 3.3 - 5 ของยอดหนี้คงค้างสำหรับโครงการ ทางด้านสังคม (ชำระคืนเงินต้นภายใน 20-30 ปี)
แหล่งที่มาของงบชำระหนี้	งบประมาณรายจ่ายประจำปี	การกู้เงินตามกฎหมายพิเศษจะต้องมีการกำหนดแหล่งที่มา ของงบชำระหนี้ ซึ่งสามารถมาได้จากหลายแหล่ง ดังนี้ - งบประมาณรายจ่ายประจำปี - รายได้ที่จัดเก็บได้เกินกว่าประมาณการ - รายได้ที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนำเสนอ - แหล่งเงินอื่นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
วัตถุประสงค์	เพื่อเสริมสร้างวินัยทางการคลังในการชำระหนี้ และลดระดับของหนี้สาธารณะตลอดจน ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเงินกู้	เพื่อเป็นการเสริมสร้างวินัยทางการคลังที่ไม่ส่งผ่านภาระหนี้ ไปยังคนรุ่นต่อไปที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการก่อหนี้ตาม กฎหมายพิเศษ



ข้อเสนอกรอบการชำระหนี้ของคณะผู้วิจัย (ต่อ)

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

ข้อสังเกต

การกำหนดกรอบการชำระหนี้ตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยดังกล่าว
อาจก่อให้เกิดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

- แหล่งรายได้สำหรับการชำระต้นเงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษ นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เช่น รายได้ที่จัดเก็บได้เกินกว่าประมาณการ และรายได้ที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนำส่ง เป็นต้น) อาจจะไม่สามารถพึ่งพาให้เป็นแหล่งรายได้หลักในการชำระหนี้ได้ เนื่องจากขาดความแน่นอนของกระแสรายรับ ดังนั้น สุดท้ายแล้ว การชำระหนี้ภายใต้กฎหมายพิเศษดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- การกำหนดให้ระบุแหล่งที่มาของรายได้เพื่อการชำระหนี้และการกำหนดอัตราในการชำระหนี้ในแต่ละปี สำหรับเงินกู้ตามกฎหมายพิเศษ (เช่น ร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้คงค้างสำหรับโครงการโครงสร้างพื้นฐาน) จะทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3 (สำหรับการชำระหนี้กรณีปกติ) ซึ่งจะเป็นข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต



บทที่ 1-2

- ทุกประเทศไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชำระคืนหนี้เงินต้น ยกเว้นญี่ปุ่น (60-Year Redemption Rule)
- รัฐบาลไทยออกกฎหมายพิเศษได้ โดยไม่นับรวมในกรอบกฎหมายปกติ

บทที่ 3

- ความผ่อนปรนของกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายการคลัง **แต่**แนวทางการชำระคืนเงินต้นที่ผ่านมา สะท้อนถึงการสะสมความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

บทที่ 4

- ภายใต้สถานการณ์ที่แย่ที่สุด กรอบความยั่งยืนทางการคลังไม่แตก **แต่**ช่องว่างของนโยบายการคลัง (Fiscal Space) ลดลง
- เกิดความเสี่ยงทางการคลังต่อรุ่นลูกหลานในอนาคต (Inter-Generation Transferring)

บทที่ 5

- การรักษาความสมดุล อัตราการขยายตัว VS เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- บรรจุข้อเสนอแนะของ “งบชำระคืนหนี้เงินต้น” เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาวินัยทางการคลังที่เป็น “Best Practice”

ทุกประเทศมีหนี้สาธารณะ... เศรษฐกิจแข็งแกร่งมีหนี้ท่วมได้

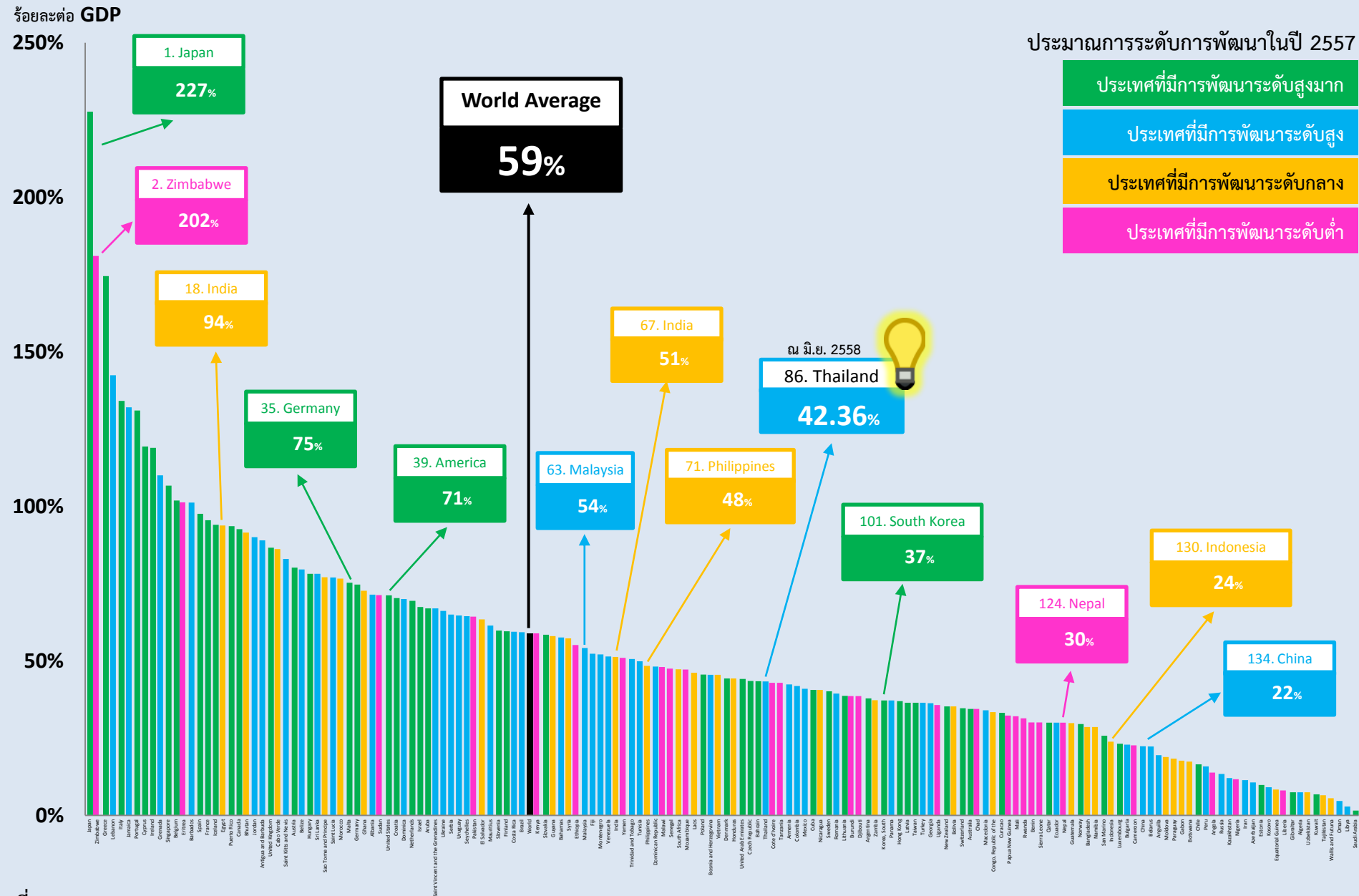
ประมาณการระดับการพัฒนาในปี 2557

ประเทศที่มีการพัฒนาระดับสูงมาก

ประเทศที่มีการพัฒนาระดับสูง

ประเทศที่มีการพัฒนาระดับกลาง

ประเทศที่มีการพัฒนาระดับต่ำ



ที่มา : CIA – The World Fact Book และ United Nations Development Programme (UNDP)

ร่าง “พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยภาระทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ...”

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

พรบ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยภาระทางการเงิน
แก่หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ...
วงเงินรวม 730,000 ลบ.

ชดเชยตามมติ ครม.

ชดเชยตามกฎหมาย



เพื่อชดเชยการดำเนินโครงการ
รับจำนำผลผลิตทางการเกษตร
และโครงการประกันรายได้
ตั้งแต่ปีการผลิต 2551 / 2557

วงเงินไม่เกิน 515,000 ลบ.



เพื่อชดเชยหนี้เงินกู้คงค้าง
และดอกเบี้ยของ ขสมก. ที่
รัฐบาลต้องรับภาระในฐานะ
ผู้ค้ำประกัน (ณ วันที่ 30
ก.ย. 57)

วงเงินไม่เกิน 82,000 ลบ.



การรถไฟแห่งประเทศไทย

เพื่อชดเชยผลขาดทุนสะสม
ค้างชำระของ รฟท. ตั้งแต่
ปีงบประมาณ 2551 -2557
(ณ วันที่ 30 ก.ย. 57)

วงเงินไม่เกิน 76,000 ลบ.

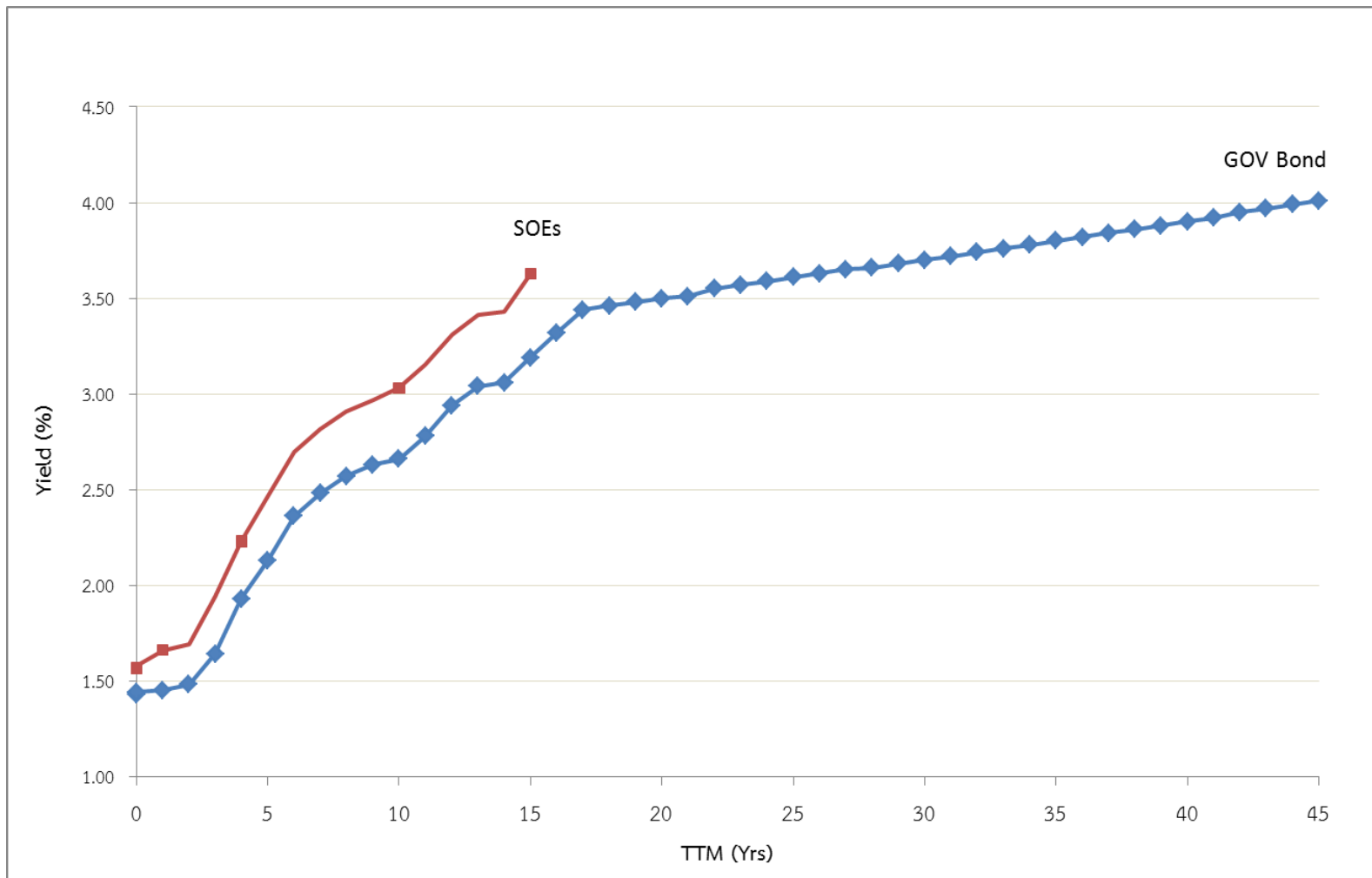


สำนักงานประกันสังคม

เพื่อชดเชยเงินสมทบที่
รัฐบาลต้องจ่ายเข้ากองทุน
ประกันสังคม ตั้งแต่
ปีงบประมาณ 2555 - 2557

วงเงินไม่เกิน 57,000 ลบ.

เปรียบเทียบต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ





What Can We Do with 70,000 THB Mil. A Year?

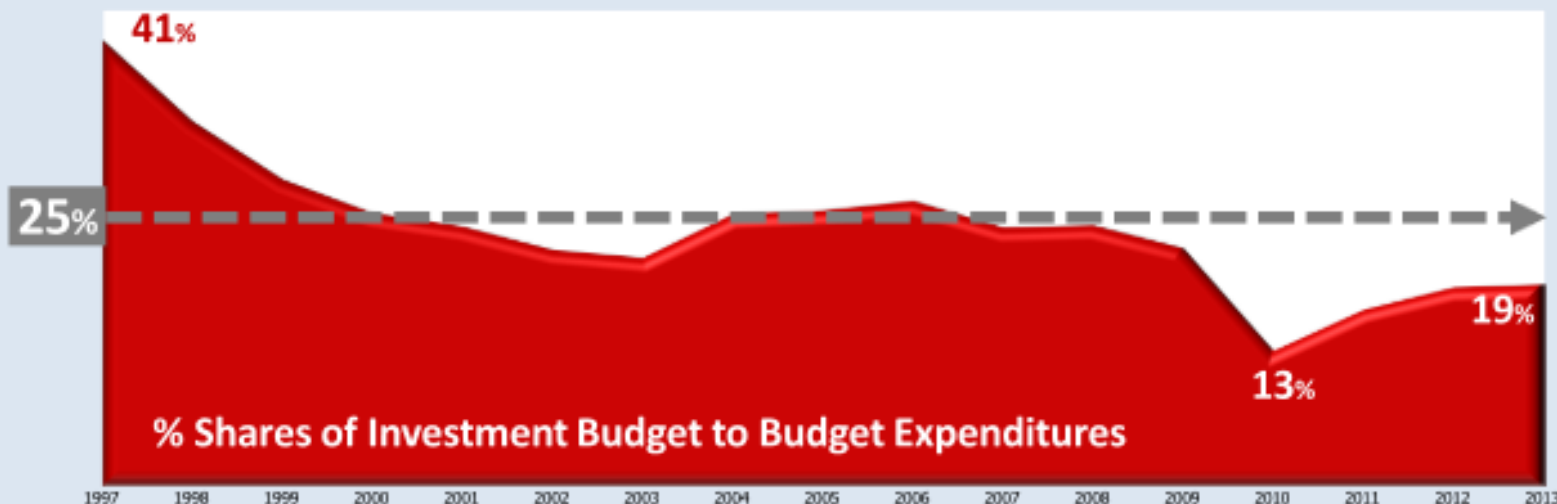
Option 1 : To Strengthen Economic Growth Option 2 : To Strengthen Fiscal Discipline

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

Option 1 :

Increase Investment Budget

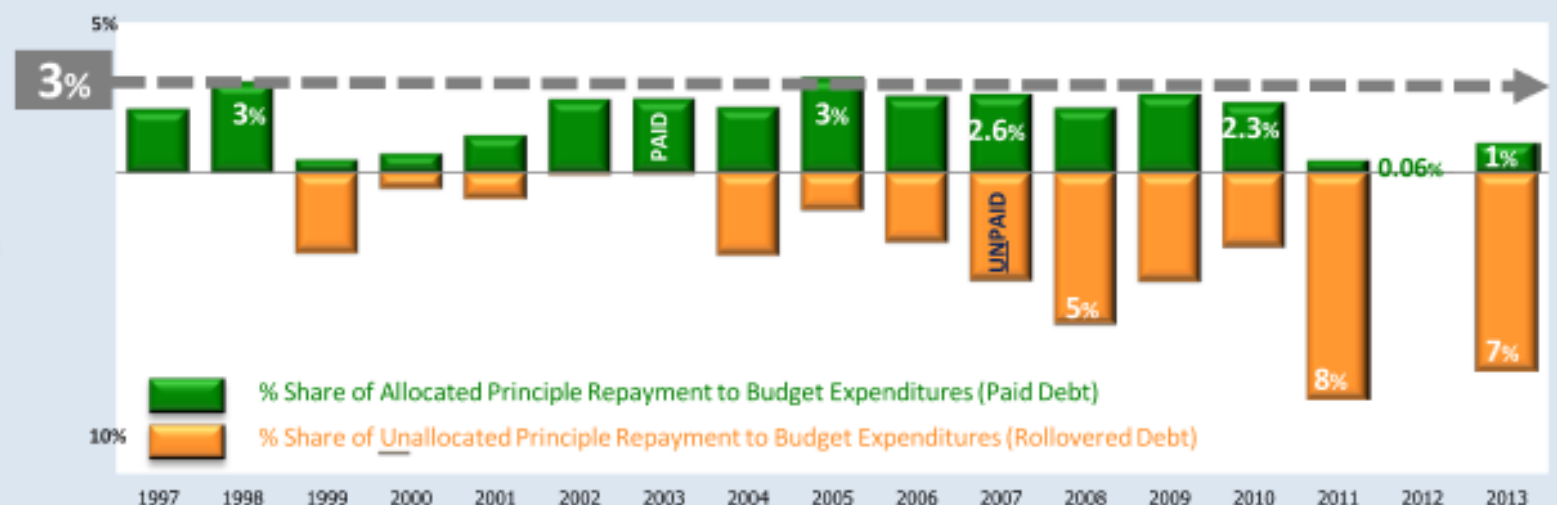
% Share of Total Budget Expenditures



Option 2 :

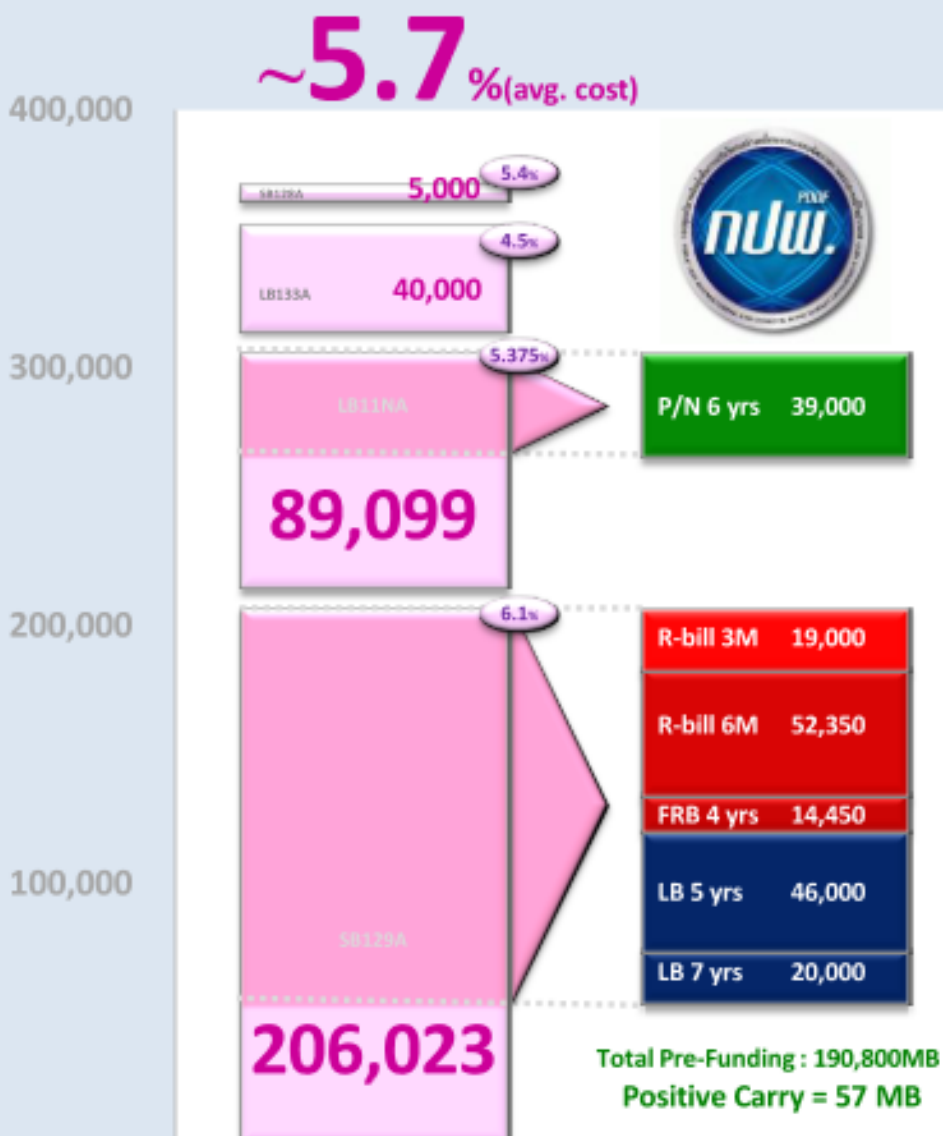
Increase Principle Repayment Budget

% Share of Total Budget Expenditures





PDDF : Public Debt Restructuring and Domestic Bond Market Development Fund





Strategies in managing FIDF's 340,122MB* in 2012

*Excluded 18,000MB of Pre-Mature RDF Debt Restructuring in 2012

Relatively Shorter..
Partially Float..
Partially Callable..

to Allow Flexibility
to Reflect Market Rate
to Prepare for Early-Repayment

LB 3-10yr

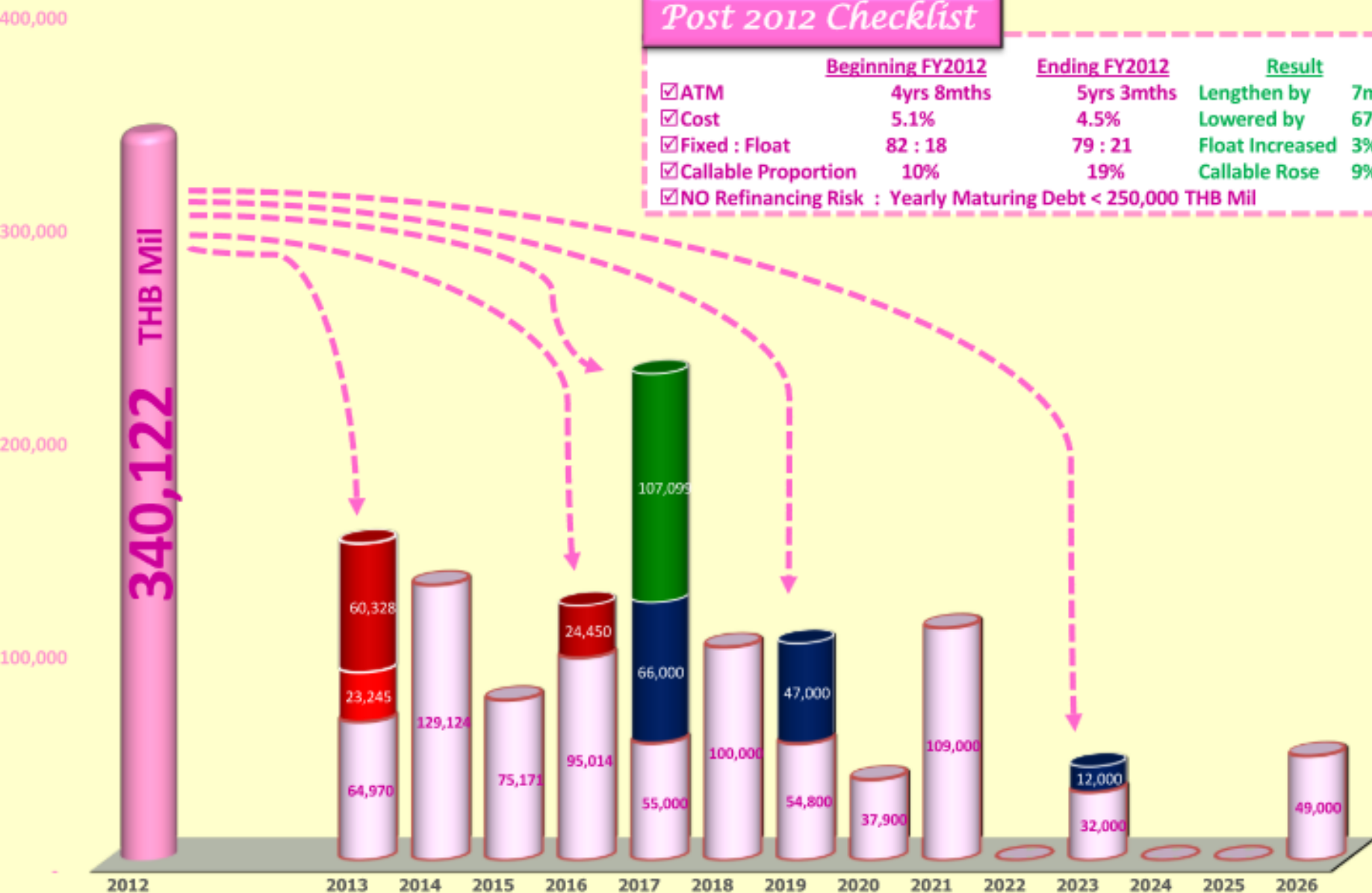
FRB / R-bill

P/N

Bond Market Development Bureau, Public Debt management Office

Post 2012 Checklist

	<u>Beginning FY2012</u>	<u>Ending FY2012</u>	<u>Result</u>	
☒ ATM	4yrs 8mths	5yrs 3mths	Lengthen by	7mths
☒ Cost	5.1%	4.5%	Lowered by	67 bps
☒ Fixed : Float	82 : 18	79 : 21	Float Increased	3%
☒ Callable Proportion	10%	19%	Callable Rose	9%
☒ NO Refinancing Risk : Yearly Maturing Debt < 250,000 THB Mil				

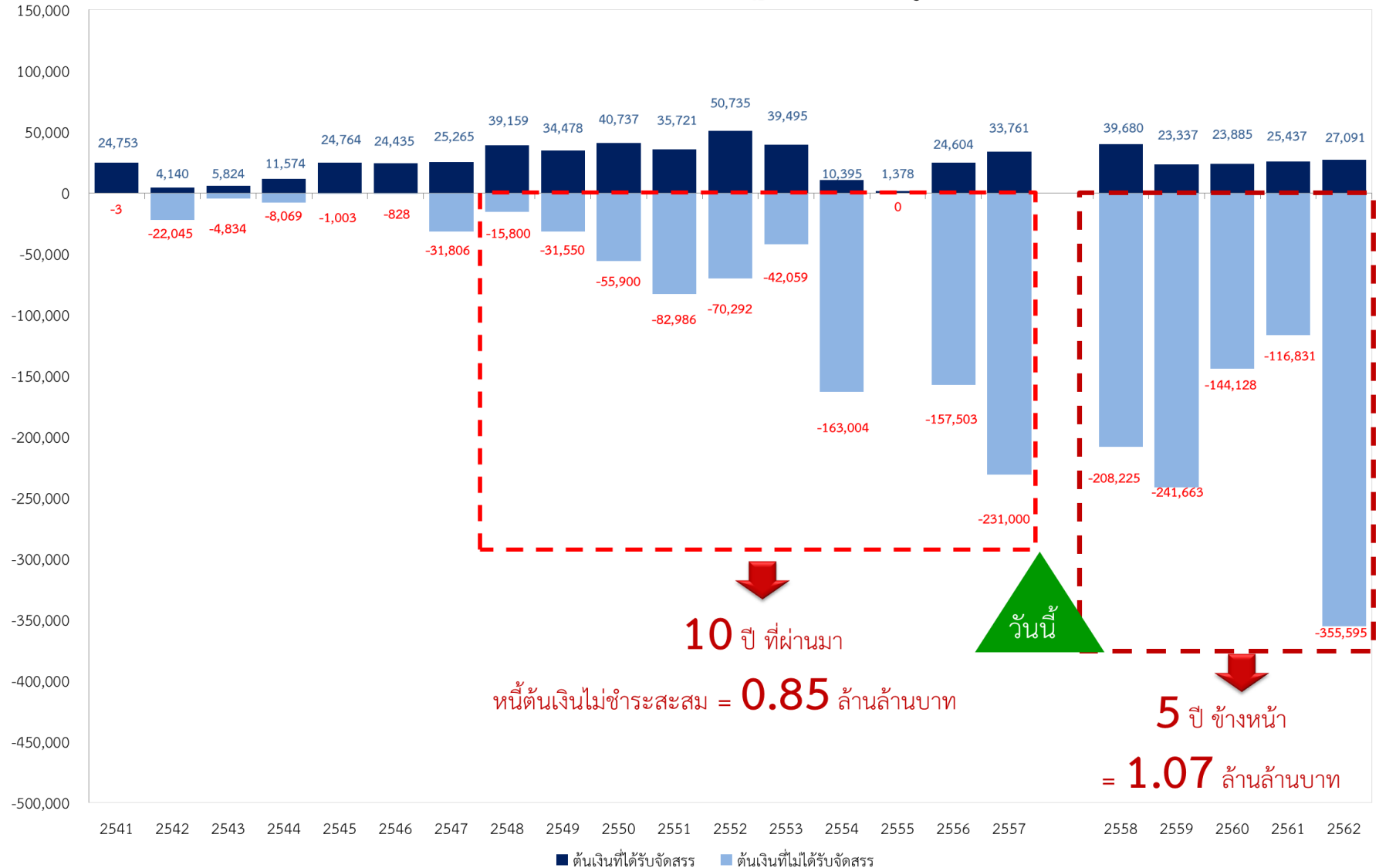


สาเหตุที่หนี้รัฐบาลไม่ลดลง

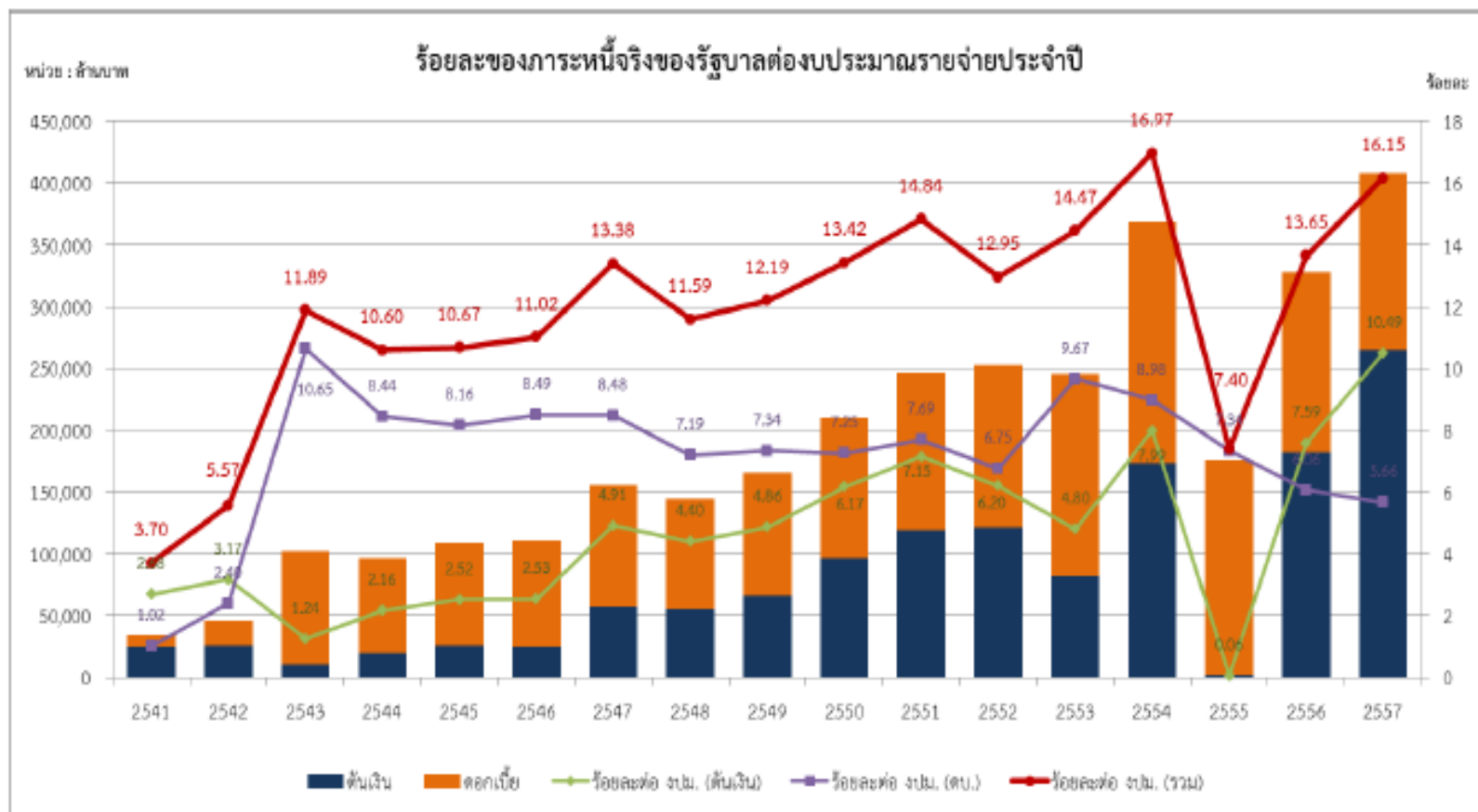
- ก่อ “หนี้ใหม่” → เพิ่มขึ้น
- ชำระคืน “หนี้เดิม” → ลดลง

หน่วย : ล้านบาท

งบชำระหนี้ของรัฐบาล (ต้นเงินกู้)



แผนภาพที่ 3.9 ภาระหนี้จริงของรัฐบาลต้องบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 – 2557



หมายเหตุ : ภาระหนี้จริง คือ ต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด และดอกเบี้ยที่จะต้องชำระในปีงบประมาณนั้นๆ

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

Thai export forecasts for 2015

owards a weak
helps to support
said.
change rate is
ection of lend-
omic growth

hike by the US Federal Reserve
and the Thai economic doldrums.
The baht has weakened 3.9% in the
past month in Asia's second-worst per-
formance, Bloomberg data show.

sible Fed rate hike, but Thailand's econ-
omy is not expected to experience signifi-
cant volatility, given its minimal position
on external vulnerability compared with

announced it would trim the
growth forecast again to slight
due to the fragile domestic
chronic depression in the gl

Preview of today's revised e

HEADING DOWNWARD

Unit: %

National Economic and Social
Development Board

Bank of Thailand

Fiscal Policy Office

Thai National Shippers' Council

Thai Chamber of Commerce

Commerce Ministry

Thai export forecasts for 2015

Latest

Original

+0.2

+4 (Feb 15)

-1.5

+7.7 (March 14)

-4

+6.5 (Oct 14)

-4.2

+1.5 (Dec 14)

-2

+3-4 (Jan 15)

+1.2

+4 (Oct 14)

POI Graphics

The source specifies
expected global recovery
in major trade partners
Europe, Japan and China

Global oil prices rose
42.8% year-on-year
export value of oil-related
finished oil, chemicals
to fall accordingly.

More importantly
farm prices had struggled
particular weakness

The depreciating
manufacturing costs
on Thailand's exports

The Commerce
Ministry reported

is yet to issue its
annual exports, but
outlook will be
less than 2% from

Trade Policy
final touches
going into account
oil and farm
risk and natu-

be made

ai Sarikulya growth or a marginal contraction, citing

the joint meeting that it was highly likely



ประมาณการอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 2558 มีแนวโน้มลดลง

- ประมาณการอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 2558 ของหน่วยงานวิจัยต่างๆ มีทิศทางเดียวกัน โดยปรับตัวลดลงจากการประมาณการในช่วงปลายปีที่แล้ว

ตารางเปรียบเทียบประมาณการอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ ปี 2558

หน่วยงานที่ทำประมาณการ	ธ 15 ธ.ค. 2557	ธ 8 มิ.ย. 2558	18 ส.ค. 58
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	4.0	3.0 - 4.0 ↓	2.7 - 3.2 ↓
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	4.1	3.7 ↓	
ธนาคารแห่งประเทศไทย	4.0	3.0 ↓	
Kasikorn Research	4.0	2.8 ↓	
Standard Chartered	6.0	4.1 ↓	
JP Morgan	4.2	3.5 ↓	
HSBC	4.5	3.6 ↓	
Nomura	3.3	2.7 ↓	
Maybank Kim Eng	4.0	3.5 ↓	
DBS Bank	3.8	3.2 ↓	
Tisco Securities	4.5	3.2 ↓	

ที่มา : 1. รายงานนโยบายการเงิน ธันวาคม 2557 และ รายงานนโยบายการเงิน มิถุนายน 2558 ธนาคารแห่งประเทศไทย

2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประมาณการ GDP & Inflation ปี 2559

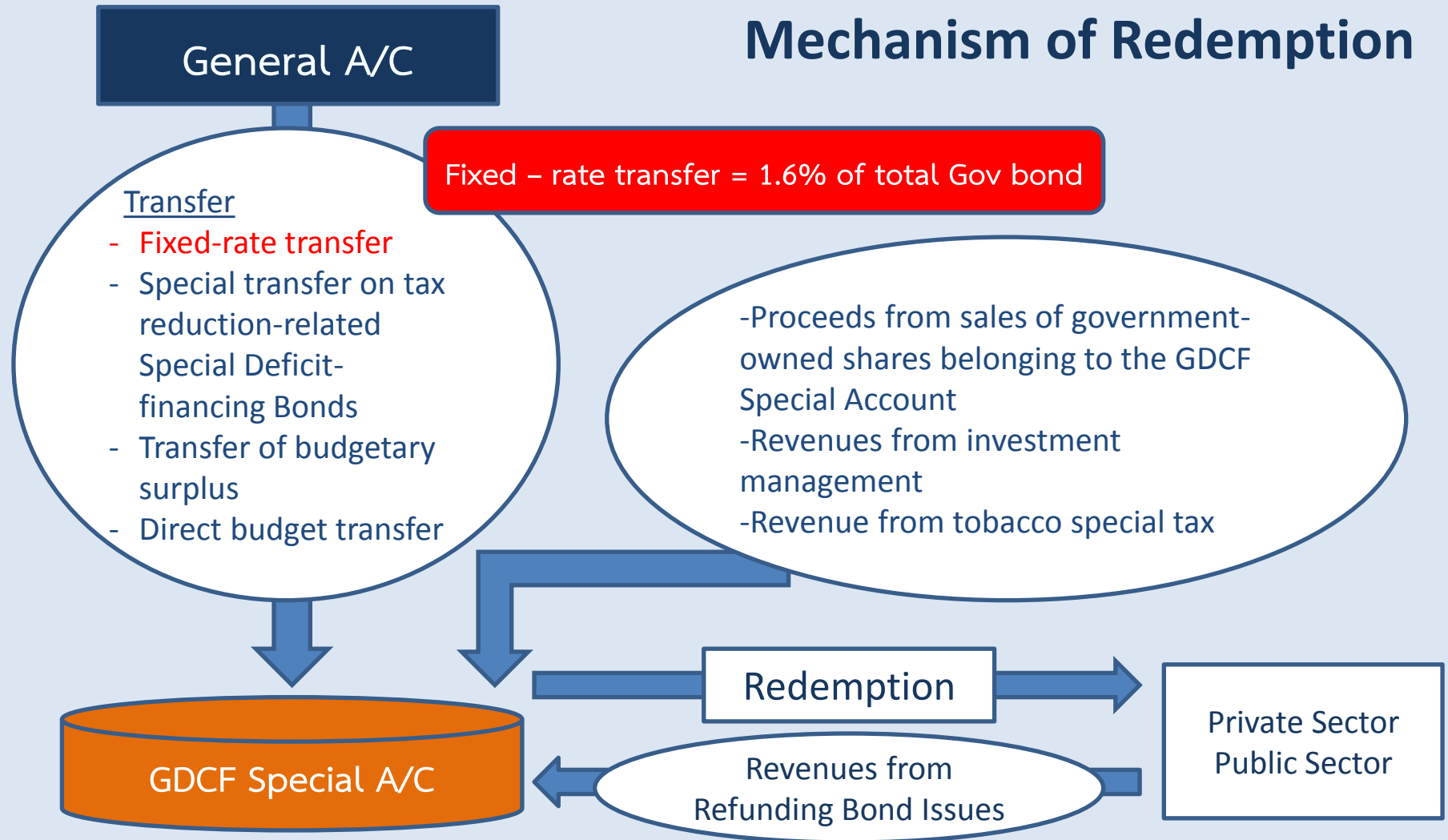
➤ ประมาณการ GDP และเงินเฟ้อปี 2559

- หน่วยงานของรัฐที่มีการประมาณการ GDP & Inflation มี 3 แห่งได้แก่ สศค. สศช. และ ธปท. ซึ่งโดยปกติในการจัดทำแบบจำลองจะอ้างอิงตัวเลขประมาณการของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว
- ปัจจุบัน สศช. และ สศค. ยังไม่ได้เผยแพร่ประมาณการปี 2559
- ธปท. มีการประมาณการ Real GDP ปี 2559 = 4.1

ที่มา : รายงานนโยบายการเงิน มิถุนายน 2558 ธนาคารแห่งประเทศไทย



Mechanism of Redemption



ที่มา: Debt Management Report 2014: The Government Debt Management and the State of Public Debts , JMOF

(Fig. 2-14 หน้า 64)



การออกพันธบัตรรัฐบาลและการชำระหนี้ของประเทศญี่ปุ่น

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน



Empirical Findings

- ✓ วิกฤตเศรษฐกิจ (สหรัฐอเมริกา) จะเกิดขึ้นทุกๆ 10 ปี
- ✓ หลังวิกฤตการเงินในเอเชีย เศรษฐกิจไทยแปรผันตามเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกามากขึ้น

GDP Growth (%)

