

(สำเนา)

เลขที่รับ ๓๕๘๖/๒๕๕๒ วันที่ ๑๑ มี.ค. ๒๕๕๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ที่ นร ๐๕๐๓/๓๙๗๑๐

สำนักนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง กรอบการเจรจาจ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

กราบเรียน ประธานรัฐสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย กรอบการเจรจาจ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอกรอบการเจรจาจ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอกรอบการเจรจา ดังกล่าว มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

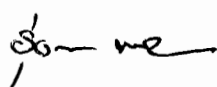
นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวรุ่งนภา ชันนิชิตี)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ

สำนักการประชุม

ณัฐวิภา พิมพ์

Orn S. Than

๐๐๐๐ ตรวจ

กรอบการเจรจาเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

1. แนวนโยบายของรัฐบาล

1.1 รัฐบาลได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยได้กำหนดนโยบายที่จะเร่งการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ และให้ความสำคัญแก่โครงการลงทุนที่มีความคุ้มค่ามากที่สุด เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ การลงทุนเพื่อปรับโครงสร้างระบบบริการสุขภาพที่มุ่งสู่การป้องกันและส่งเสริมคุณภาพ การลงทุนพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และการพัฒนาระบบบริหารการจัดการน้ำและการชลประทาน ให้สามารถเริ่มดำเนินโครงการได้ในปี 2552 โดยให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชน การรักษาสິงแวดล้อม การดำเนินงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้และการรักษาวินัยการคลังของประเทศ รวมทั้งเร่งรัดการเบิกจ่ายงบลงทุนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การขยายการให้บริการสาธารณสุขปฐมภูมิขั้นพื้นฐานให้กระจายไปสู่ภูมิภาค การพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ รวมทั้งการเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การพัฒนาโครงข่ายรถไฟทางคู่ทั่วประเทศ การพัฒนาโครงข่ายทางหลวงสายประธาน สายหลัก และโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และการเพิ่มพื้นที่ชลประทาน รวมทั้งการขยายระบบการกระจายน้ำในพื้นที่ชลประทานให้ใช้ประโยชน์ให้เต็มศักยภาพ

1.2 ในปัจจุบันปัญหาวิกฤตการณ์การเงินโลกทำให้ประเทศต่าง ๆ ประสบกับภาวะเศรษฐกิจและการเงินชะลอตัวและถดถอย โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาวิกฤตการณ์การเงินโลกในครั้งนี้ ประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้หดตัวอย่างรุนแรง โดยในปี 2551 สหรัฐอเมริกามีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไตรมาสที่ 4 ของปี 2551 มีอัตราการขยายตัวที่ติดลบถึงร้อยละ 3.8 การหดตัวของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดของระบบเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในโลกได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการของประเทศในภูมิภาคเอเชียไปยังตลาดดังกล่าว รวมถึงประเทศในกลุ่มยุโรปซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงินโลกที่กล่าวเช่นกัน โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2551 ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2.6 ต่อปี เนื่องจากเศรษฐกิจในไตรมาสสุดท้ายมีการหดตัวอย่างรุนแรงถึงร้อยละ 4.3 ซึ่งถือเป็นการขยายตัวที่ติดลบเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี โดยเฉพาะภาคการส่งออกซึ่งมีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่หดตัวลง จึงทำให้ปริมาณการส่งออกสินค้าและบริการในช่วงครึ่งปีหลังของปี 2551 ลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงขั้นขยายตัวในอัตราติดลบตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2551 เป็นต้นมา และในเดือนมกราคม 2552 ขยายตัวติดลบถึงร้อยละ 2.6 ซึ่งนับเป็นอัตราการขยายตัวต่ำที่สุดตั้งแต่ปี 2541 ส่งผลให้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน

ลดลงตามไปด้วย ซึ่งส่งผลต่อภาวะการจ้างงานภายในประเทศและอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคมตามมาในอนาคต

1.3 ในปี 2552 คาดว่าเศรษฐกิจโลกโดยรวมมีแนวโน้มขยายตัวได้เพียงเล็กน้อย โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลกได้คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจโลกจะขยายตัวต่ำกว่าที่ได้คาดการณ์ไว้ โดยจะขยายตัวประมาณร้อยละ 0.5-0.9 ดังนั้น จึงคาดว่าเศรษฐกิจโดยรวมของไทยในปี 2552 มีความเสี่ยงที่จะหดตัวอย่างชัดเจนในช่วงครึ่งปีแรก ซึ่งจะทำให้ขยายตัวติดลบร้อยละ 1 หรือไม่ขยายตัวเลย เนื่องจากปัญหาการถดถอยของภาคการส่งออก การลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ การลดลงของราคาสินค้าเกษตร และการชะลอตัวของการลงทุนภาคเอกชน โดยมีแนวโน้มว่าจำนวนคนว่างงานจะเพิ่มขึ้นจาก 5 แสนคน ในปัจจุบันเป็น 1 ล้านคน และจะส่งผลให้เกิดปัญหาความยากจน ปัญหาสังคม และปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขและบรรเทาผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงินโลกที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 ได้กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีมาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มมาตรการด้านการคลังเพื่อช่วยเพิ่มรายได้ของประชาชนและกระตุ้นธุรกิจ ในสาขาที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงินโลกที่สำคัญ 5 ด้าน ได้แก่ (1) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2552 (งบกลางปี) (2) มาตรการภาษีเพื่อลดภาระของประชาชนและธุรกิจ (3) การสนับสนุนสินเชื่อผ่านระบบสถาบันการเงินของรัฐ (4) การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ (5) การเร่งรัดและผลักดันโครงการลงทุนภาครัฐ

1.4 อย่างไรก็ดี แหล่งเงินทุนภายใต้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2552 ยังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนโครงการลงทุนภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ โครงการลงทุนภาครัฐภายใต้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี 2552 มีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย ไม่เพียงพอต่อการเพิ่มการจ้างงานให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาเงินลงทุนเพิ่มเติมเพื่อสำรองไว้ใช้สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลนอกเหนือจากกรอบการใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้การดำเนินนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยเร็ว โดยเห็นควรใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อสนับสนุนนโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล เช่น การเสริมสภาพคล่องให้แก่ระบบการเงินของประเทศผ่านสถาบันการเงินของรัฐ เพื่อรองรับการขยายสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้ส่งออก รวมถึงภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงและการลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงการคลังในการกู้เงินจากต่างประเทศ ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือ

จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกู้เงินดังกล่าวให้กำหนดวัตถุประสงค์การใช้เงินอย่างชัดเจนและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

2.2 สำหรับปีงบประมาณ 2552 กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินจากต่างประเทศ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้ในวงเงินไม่เกิน 183,500 ล้านบาท (ร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี วงเงิน 1,835,000 ล้านบาท) โดยขณะนี้ มีโครงการลงทุนของรัฐบาลที่จะใช้เงินกู้จากต่างประเทศ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี 2552 แล้ว เป็นวงเงิน 38,063 ล้านบาท ดังนั้น จึงมีวงเงินที่สามารถกู้เพิ่มเติมได้อีกประมาณ 145,437 ล้านบาท

2.3 การกู้เงินจากต่างประเทศดังกล่าวเป็นการกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งอาจต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบ ในการดำเนินงาน จึงเห็นควรนำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาเงินตามมาตรา 190 วรรคสาม และขอความเห็นชอบเพื่อลงนามผูกพันในหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสอง

3. เหตุผลและความจำเป็นในการกู้เงินต่างประเทศ

ในการเสนอขอใช้เงินกู้ต่างประเทศในครั้งนี้ กระทรวงการคลังได้พิจารณาความเหมาะสม ในการใช้เงินกู้จากต่างประเทศในสถานการณ์ปัจจุบันภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อมาสนับสนุนการดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล ดังนี้

3.1 การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2552 มีข้อจำกัด เนื่องจากรัฐบาล ได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล รวมทั้งมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปี จึงทำให้ กรอบการกู้เงินในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลในปี 2552 อยู่ที่ 347,060.52 ล้านบาท นอกจากนี้ การที่รัฐบาลมีมาตรการปรับลดหรือยกเว้นภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รวมทั้งการชะลอตัว ของเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล โดยคาดว่ารัฐบาลจะจัดเก็บรายได้ต่ำกว่า งบประมาณที่กำหนดไว้ จึงทำให้การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลสำหรับปี 2552 มีข้อจำกัดในเรื่อง ของเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย คือ ร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบเพิ่มเติม และร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ สำหรับชำระคืนเงินต้น จึงไม่สามารถกู้เงินในประเทศได้เกินกรอบวงเงิน 441,280.88 ล้านบาท

3.2 นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังคาดว่าในปี 2552 รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน ของภาครัฐ จะมีการกู้เงินเพิ่มขึ้น เพื่อบริหารสภาพคล่องและรองรับความผันผวนที่เกิดขึ้นจากวิกฤต การเงินโลก โดยภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน ของภาครัฐมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากสภาพตลาดการเงินโลกอยู่ในภาวะไม่ปกติและมีต้นทุน การกู้เงินที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐจะเปลี่ยนมาใช้เงินกู้ ในประเทศเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงเห็นว่าภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลซึ่งมีสถานะทางเครดิตและช่องทาง

ในการกู้เงินจากต่างประเทศในเงื่อนไขและต้นทุนที่ต่ำกว่ารัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ โดยเฉพาะการกู้เงินจากสถาบันการเงินและองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีต้นทุนและเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าการกู้เงินจากตลาดการเงินต่างประเทศ รัฐบาลจึงควรจะเป็นผู้กู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผลดีทั้งในเรื่องของต้นทุนการกู้เงินในภาพรวมของประเทศ และช่วยลดปัญหาการแย่งชิงสภาพคล่องกับรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของภาครัฐ รวมทั้งภาคเอกชนที่มีแนวโน้มจะกู้เงินในประเทศเพิ่มขึ้นด้วย

3.3 ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะปัญหาของภาคการส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการเงินโลกและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงขั้นขยายตัวในอัตราติดลบตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2551 เป็นต้นมา โดยในเดือนมกราคม 2552 การส่งออกของไทยขยายตัวติดลบร้อยละ 26 ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวต่ำที่สุดนับตั้งแต่ปี 2541 ส่งผลให้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนลดลงตามไปด้วย โดยอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในปี 2551 ขยายตัวได้เพียงร้อยละ 2.6 การท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศในปี 2551 ที่ลดลงร้อยละ 6 จากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศของกลุ่มนักท่องเที่ยวหลักของไทย เช่น ยุโรป และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งปัญหาการไหลของเงินลงทุน (Capital flow) ของนักลงทุนต่างประเทศที่มีความอ่อนไหวและมีความผันผวนสูงภายใต้วิกฤตการเงินโลก ดังนั้น การที่รัฐบาลดำเนินการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อเป็นเงินสำรองไว้ส่วนหนึ่งก็จะช่วยให้มีเครื่องมือในการบริหารจัดการสภาพคล่องทางการเงินเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับผลกระทบจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่มีความไม่แน่นอนสูง

4. การพิจารณาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศ

ในการกู้เงินจากต่างประเทศ กระทรวงการคลังได้พิจารณาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศจากองค์การระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่เหมาะสมกับการดำเนินโครงการข้างต้น ดังนี้

4.1 กระทรวงการคลังได้ประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้ทางการ โดยเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าว ได้แก่ ธนาคารโลกและ ADB รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงินสำหรับการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาอย่างต่อเนื่องเพื่อขอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเงื่อนไขการกู้เงิน โดยเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ดังกล่าวมีต้นทุนและเงื่อนไขการกู้เงินที่ผ่อนปรนกว่าการกู้เงินจากตลาดการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นการกู้เงินจากองค์การและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการกู้เงินในประเทศ โดยใช้ต้นทุนในการแปลงหนี้ต่างประเทศเป็นหนี้เงินบาท (Swap Rate) ยังพบว่าการกู้เงินจากแหล่งทางการดังกล่าวมีต้นทุนการกู้เงินโดยเฉลี่ยต่ำกว่าการกู้เงินในประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีต้นทุนการกู้เงินสำหรับการออกพันธบัตรรัฐบาลอายุ 10 ปี อยู่ที่ประมาณร้อยละ 3.50 ต่อปี (ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552) โดยมีต้นทุนการกู้เงินต่างประเทศประมาณร้อยละ 2.53 - 3.79 ต่อปี ภายใต้ระยะเงินกู้เฉลี่ยประมาณ 7-10 ปี

แหล่งเงินทุน	ต้นทุนการกู้เงิน* (%)	อายุเงินกู้เฉลี่ย (ปี)
ธนาคารโลก	2.99-3.79	10
ADB	2.53	7
JICA	3.11	10

หมายเหตุ : *เป็นต้นทุนที่ได้ทำการแปลงหนี้ต่างประเทศเป็นหนี้เงินบาทแล้ว ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2552

4.2 ประเทศไทยมีความสัมพันธ์และความร่วมมือในด้านวิชาการและการเงินกับแหล่งเงินทุนดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

1) ธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลก (World Bank) หรือธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยประเทศมหาอำนาจในอเมริกาเหนือและยุโรป มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยให้สมาชิกกู้ยืมไปเพื่อบูรณะซ่อมแซมและพัฒนาประเทศ ต่อมาได้ขยายขอบเขตการบริการออกไปเป็นการสนับสนุนการลงทุนเพื่อการพัฒนาและเพิ่มผลผลิตในประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อยกระดับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศสมาชิกตามลักษณะกิจการที่จะลงทุนและตามความจำเป็นและยังช่วยเหลือสมาชิกด้วยการให้บริการด้านความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับวางแผนการลงทุนและการบริหารการเงิน

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของธนาคารโลก เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2492 ปัจจุบันประเทศไทยถือหุ้นในธนาคารโลกร้อยละ 2.25 และประเทศไทยขอใช้เงินกู้จากธนาคารโลกครั้งแรกเมื่อปี 2493 จำนวน 21 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้การก่อสร้างทางรถไฟและระบบชลประทาน และได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกจนถึงปัจจุบัน รวมแล้วประมาณ 8,553 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (131 โครงการ) โดยมีโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ เช่น โครงการเขื่อนภูมิพลของกรมชลประทาน โครงการไฟฟ้าพลังงานน้ำลำตะคองแบบสูบลับของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โครงการพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของกระทรวงศึกษาธิการ และโครงการติดตั้งระบบศูนย์การจ่ายไฟของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และโครงการก่อสร้างทางหลวงสายหลักให้เป็น 4 ช่องจราจรของกรมทางหลวง

นอกจากนี้ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant) แก่ประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน 5 ด้านหลัก คือ การพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน การขจัดความยากจนและความไม่เท่าเทียม การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาด้านธรรมาภิบาล ตั้งแต่ปี 2545 ถึงปัจจุบัน คิดเป็นวงเงินประมาณ 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ณ เดือนกันยายน 2551 ประเทศไทยมีเงินกู้ค้างค้ำกับธนาคารโลกจำนวน 148 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹

¹ เงินกู้ค้างค้ำกับธนาคารโลก เป็นเงินกู้ค้างค้ำของรัฐบาลทั้งหมด

2) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือ Asian Development Bank (ADB) เป็นองค์การระหว่างประเทศ ก่อตั้งขึ้นภายใต้การดำเนินการของกลุ่มประเทศสมาชิก คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) มีสมาชิกจำนวน 31 ประเทศ เริ่มดำเนินการ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2509 โดยประเทศไทยถือเป็นประเทศผู้ร่วมก่อตั้ง ADB และได้เข้าเป็นสมาชิกของ ADB ตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งในปี 2509 ปัจจุบันประเทศไทยถือหุ้นใน ADB ร้อยละ 1.36 และ ADB มีประเทศสมาชิกจำนวน 64 ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิก และสนับสนุนความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก การให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ แก่ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนา เช่น การให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม การให้เงินอุดหนุนและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การให้การค้ำประกัน และการร่วมลงทุนกับประเทศสมาชิกทั้งในโครงการของภาครัฐและเอกชน

ประเทศไทยได้รับเงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจาก ADB ตั้งแต่ปี 2511 จนถึงปัจจุบัน รวมแล้วประมาณ 5,316 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (84 โครงการ) โดยเป็นโครงการพัฒนาในสาขาชลประทานและเกษตร สาขาพลังงาน สาขาคมนาคมขนส่ง และสาขาการสื่อสารและโทรคมนาคม

นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจาก ADB ในรูปของการจัดเตรียมโครงการเงินกู้ รวมทั้งการให้คำปรึกษาด้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งการพัฒนาตลาดเงินและตลาดทุน โดยประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการรวม 155 โครงการ ประมาณ 57 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ณ เดือนกันยายน 2551 ประเทศไทยมีเงินกู้ค้างกับ ADB จำนวน 63 ล้านดอลลาร์สหรัฐ²

3. องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น หรือ Japan International Cooperation Agency (JICA) เป็นองค์กรของรัฐบาลญี่ปุ่นที่รับผิดชอบภารกิจด้านความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการเงิน โดยเป็นหน่วยงานความช่วยเหลือทางการเงินแบบทวิภาคีระหว่างรัฐต่อรัฐที่ใหญ่ที่สุดในโลก

รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบเงินผ่อนปรนเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2511 จนถึงปัจจุบัน โดยมีโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ได้รับความช่วยเหลือรวม 237 โครงการ วงเงินกู้รวม 2,010,537 ล้านบาท โดยโครงการเงินกู้ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นเป็นโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน โครงการพัฒนาเมือง โครงการพัฒนาชนบท และ

² เงินกู้ค้างกับ ADB ประกอบด้วยเงินกู้ค้างของรัฐบาลจำนวน 44 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเงินกู้ค้างของรัฐวิสาหกิจจำนวน 19 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรมนุษย์ เช่น โครงการทำอากาศยานสุวรรณภูมิของบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โครงการรถไฟฟ้ายานสายเฉลิมรัชมงคลของการรถไฟฟ้ายานส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โครงการแผนปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายพลังไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง โครงการโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อนกระบี่เครื่องที่ 1 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โครงการพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติของสถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ โครงการเงินกู้ญี่ปุ่นสาขาการวางแผนและจัดระบบการจราจรของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร โครงการปรับปรุงกิจการประปา แผนหลักของการประปานครหลวง โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณห้าแยกปากเกร็ด และถนนต่อเชื่อมของกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม เป็นต้น

ณ เดือนกันยายน 2551 ประเทศไทยมีเงินกู้คงค้างกับ JICA จำนวน 563,668 ล้านบาท³

5. กรอบการเจรจาเงินกู้

ในการเตรียมกรอบการเจรจาเงินกู้กับแหล่งเงินกู้ดังกล่าวเห็นควรกำหนดประเด็นในการเจรจาเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์การกู้เงิน

กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ในการกู้เงิน ตามนัยมาตรา 22 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนภาครัฐที่สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว หรือเป็นการกู้เงินเมื่อมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยการสนับสนุนมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วยการเพิ่มสภาพคล่องให้กับระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อขยายสินเชื่อให้กับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้ส่งออกและผู้ประกอบการภาคการผลิตอื่น ๆ รวมถึงการให้การค้ำประกันสินเชื่อผ่านสถาบันการเงินของรัฐ

5.2 กรอบวงเงินกู้

กำหนดกรอบวงเงินที่จะขอกู้เงินประมาณ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า 70,000 ล้านบาท โดยจะขอกู้จากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น

5.3 กรอบต้นทุนและระยะเวลาในการกู้เงิน

กำหนดกรอบในการกู้เงินโดยจะเจรจาให้ได้ต้นทุนเงินกู้ในระดับที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะตลาด และมีระยะเวลาการกู้เงินที่สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลในอนาคต โดยมีระยะเงินกู้เฉลี่ยประมาณ 7-10 ปี นอกจากนี้ ในการพิจารณาต้นทุนการกู้เงินจะใช้ต้นทุนที่ได้ทำการ

³

วงเงินกู้คงค้างกับ JICA ประกอบด้วยเงินกู้คงค้างของรัฐบาลจำนวน 80,014 ล้านบาท และเงินกู้คงค้างของรัฐวิสาหกิจจำนวน 483,654 ล้านบาท

แปลงหนี้ต่างประเทศเป็นเงินบาท (Swap rate) แล้วเปรียบเทียบกับต้นทุนการกู้เงินในประเทศของรัฐบาลด้วย

5.4 กรอบในการจัดซื้อจัดจ้าง

จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้กฎระเบียบของราชการไทยเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินโครงการและสามารถเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินกู้เพื่อสนับสนุนมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อย่งไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินโครงการต่างๆ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เห็นควรพิจารณาให้แหล่งเงินกู้ทั้ง 3 แหล่ง เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินโครงการภายหลังการจัดซื้อจัดจ้างได้ในลักษณะ Post Audit

5.5 กรอบระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินกู้

กำหนดกรอบและระยะเวลาในการเบิกจ่ายเงินกู้ให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการของรัฐบาลซึ่งมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานประมาณ 3 ปี โดยจะเจรจาให้ได้เงื่อนไขที่มีประโยชน์ต่อรัฐบาลไทย

5.6 กรอบในการกำกับติดตามและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

กำหนดกรอบในการกำกับติดตามและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยให้มีการตรวจสอบและกำกับติดตามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแหล่งเงินกู้ทั้ง 3 แหล่ง และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้จ่ายเงินของทุกโครงการ

6. ประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ

6.1 รัฐบาลสามารถกู้เงินต่างประเทศจากแหล่งเงินกู้ทางการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก ซึ่งจะมีต้นทุนและเงื่อนไขการกู้เงินที่ดีกว่าการกู้เงินจากตลาดการเงินระหว่างประเทศ

6.2 รัฐบาลมีแหล่งเงินทุนสำรองไว้เพื่อรองรับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่มีความไม่แน่นอนสูง

7. การดำเนินงานในระยะต่อไป

7.1 การเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาเงินกู้

- เดือนมีนาคม ถึง เมษายน 2552 กระทรวงการคลังนำเสนอกรอบการเจรจาเงินกู้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ

- เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาเงินกู้ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอ กระทรวงการคลังจะดำเนินการเจรจากับแหล่งเงินกู้ตามกรอบการเจรจาที่รัฐสภาอนุมัติ

7.2 การเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบลงนามในสัญญาเงินกู้

1) ธนาคารโลก

- เดือนพฤษภาคม ถึง มิถุนายน 2552 กระทรวงการคลังจะดำเนินการเจรจาเงินกู้กับธนาคารโลก และนำผลการเจรจา ร่างสัญญาเงินกู้ และเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ

- เพื่อให้ประชาชนซึ่งอาจได้ผลกระทบจากการจัดทำสัญญาเงินกู้ได้เข้าถึงรายละเอียดของสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อต่างๆ ตามความเหมาะสม หรือจัดประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

- เมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบร่างสัญญาเงินกู้และสัญญาที่เกี่ยวข้องแล้ว กระทรวงการคลังโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจะลงนามในสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อไป

2) ธนาคารพัฒนาเอเชีย และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

- เดือนกรกฎาคม ถึง สิงหาคม 2552 กระทรวงการคลังจะดำเนินการเจรจา กู้เงินกับธนาคารพัฒนาเอเชียและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น และนำผลการเจรจาร่างสัญญาเงินกู้ และเอกสารที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนนำเสนอให้รัฐสภาพเห็นชอบ

- เพื่อให้ประชาชนซึ่งอาจได้ผลกระทบจากการจัดทำสัญญาเงินกู้ได้เข้าถึงรายละเอียดของสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้กระทรวงการคลังดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อต่างๆ ตามความเหมาะสม หรือจัดประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

- เมื่อรัฐสภาพเห็นชอบร่างสัญญาเงินกู้และสัญญาที่เกี่ยวข้องแล้วกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจะลงนามในสัญญาเงินกู้และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กระทรวงการคลัง

กุมภาพันธ์ 2552