

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">Background Information for 2.2 Trillion Baht Borrowing Bill for the Government Infrastructure Project</p> |
|---|

Importance of the Government Infrastructure Project

In 2013 the Thai government has outlined its Country Strategy under a New Growth Model with an objective of lifting its economy out of an upper middle income status to a higher income economy, or overcoming the middle income trap.

To upgrade the economy, the government is investing in infrastructure and logistics network, which will help stimulate the economy through job creation as well as enhance Thailand's competitiveness. In addition, the infrastructure project will also make Thailand a regional logistics hub, connecting it with neighboring countries and making it a gateway of ASEAN.

This will also lead to an increase in tourism and services, which generates high revenue for Thailand. It has been several years since an infrastructure project of this size and magnitude has been implemented, notably since the Eastern Sea Board Development Program.

The infrastructure project that will be executed over the next seven years (2013-2020) is a large scale investment plan, which is a crucial foundation of the Thai economy to increase competitiveness, lower production costs, and create new economic opportunities in the long run.

The infrastructure plan features three basic strategies:

(1) Shifting cargo and passengers from the currently heavy reliance on ground transportation toward more transport via rail and water, which is less costly. The investment budget for this "modal and multimodal shift" is 400 billion baht, or 18% of the total. The project will include building new dual-track railways, ports as well as dams to prevent erosion along waterways;

(2) Developing basic infrastructure and products/ services that facilitate travel and transport via regional centers within Thailand and enhance connectivity among neighboring countries. The investment budget for this strategy is 1 trillion baht, or 52% of the total, which will help develop four high-speed train routes, and facilities enhancing cross-border trade;

(3) Improving Thailand's transportation system and enhancing mobility. The investment budget for this strategy is 600 billion baht, or 30% of the whole. The projects would include developing electric-powered trains to improve mass transit in urban areas and developing connectivity and linkages between domestic centers for business and trade.

Prior to economic outcomes in the form of efficiency gains after completion, the spending would boost the Thai economy directly. The government predicts that investment spending would generate an extra 1% per year in GDP growth on average during 2013 -2020.

It would also create 500,000 new jobs. Upon completion, economic activity and jobs would also result from an increase in cross-border trade, due to improved railway systems and customs checkpoints and systems. Moreover, the government aims to lower the ratio of logistics-costs-to-GDP by at least 2%.

The Use of the 2.2 Trillion Baht Borrowing Bill Instead of the Annual Budget Allocation

There are three main reasons why the government is enacting the 2.2 trillion baht borrowing bill instead of incorporating it into the annual budget.

First, without the 2.2 trillion baht borrowing bill, the government is forced to increase the deficit in the regular budget. This will not allow the government to achieve the balanced budget, which the government is committed to attain by 2017.

Second, the public debt to GDP ratio will remain under 60% under this bill.

Third, the 2.2 trillion baht borrowing bill will allow the infrastructure project to remain continuous and transparent during the 7 year investment schedule, which will help the private sector plan their future trade and investment.

Thailand has faced criticism for not accomplishing investment projects under the regular budget. For example, the 2,744 km. dual track railway which was approved by the Cabinet in 1993, is presently only 13% completed (358 km). In addition, the 291 km. elevated railway (10 lines) which was approved in 1994, is only 27% completed (80 km).

Therefore, the 2.2 trillion baht borrowing bill will expedite the railway system construction since there has been little development for the past 20 years.

From the analysis of Thailand's financial liquidity and public debt management plan in 2014, the Bank of Thailand found that the liquidity in the debt instruments market is valued over 1.2 trillion baht. This would be sufficient for the public debt management plan for 2014, which is projected to be only 660 billion baht.

Therefore, the 2.2 trillion baht loan spread over 7 years will not negatively affect the liquidity since at least 80% of the loans will be sourced in the country. This will also benefit Thai financial institutes as the Thai government's creditors.

Transparency and Traceability of the Infrastructure Project

In answering the many concerns that have been raised about transparency and traceability of the finances of the infrastructure projects, the 2.2 trillion baht borrowing bill includes measures to ensure the examination of projects i.e. approval by the Cabinet must

be received at different stages of the projects. Additionally, the National Economic and Social Development Board (NESDB), the Budget Bureau, and the Finance Ministry will examine the appropriateness of the projects, and will upload the standard reference prices for public viewing on the website www.gprocurement.go.th.

Furthermore, the obligations per the Public Debt Management Act, B.E. 2548 will also be enforced to ensure financial discipline, as follows:

1. Prior to taking out loans: issuing debt instruments must be accompanied by announcement of prices, maturity periods, and how the instruments are issued;
2. After taking out loans: public announcement of the source, terms and conditions, currency, amount, exchange rate used to convert the currency to Thai baht, interest rates, commission rates, costs, period, paying back the principal, the purpose for which the loans were taken, the conditions and requirements, including other any other information deemed necessary to be disclosed. Public announcement of this information will be published in the Royal Gazette for the public within 60 days after the loan was made;
3. Within 120 days: the government must report the progress and the results by 120 days after the end of the fiscal year. The evaluation that shows how the project is consistent with the infrastructure project plan and must also be presented to the Parliament and the Senate, as well as allow for the legislation to examine and review the Government's performance in this area (2.2 trillion baht borrowing bill draft, Article 19).

Suggested Talking Points

- The approval of the 2.2 trillion baht borrowing bill will help stimulate the economy by promoting investment in infrastructure projects. These investments are expected to reduce logistic costs to GDP by at least 2%, create opportunities for income generation as well enhance and stabilize Thailand's competitiveness and its role as a regional logistics hub.
- There are three main reasons for enacting the 2.2 trillion baht borrowing bill instead of incorporating it into the annual budget.
- First, without the 2.2 trillion baht borrowing bill, the government is forced to increase the deficit in the annual budget. This will not allow the government to achieve the balanced budget, which the government is committed to complete by 2017.
- Second, the public debt to GDP ratio will remain under 60% under this bill.
- Third, the 2.2 trillion baht borrowing bill will allow the infrastructure project to remain continuous and transparent during the 7 year investment schedule, which will help the private sector plan their future trade and investment.
- The finances of the infrastructure project will be transparent and traceable. Measures to ensure transparency include the examination of projects which must be approved by the Cabinet, public announcement of information, loan details, and standard reference prices of construction and a performance evaluation report to the Parliament and Senate.

Department of International Economic Affairs
Division of Economic Information
September 2013

**ข้อชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... (พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท)**

ทำไมจึงต้องมีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศไทย

เมื่อปี ๒๕๕๖ รัฐบาลไทยได้กำหนดยุทธศาสตร์ประเทศไทย (Country Strategy) ภายใต้กรอบการสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน (New Growth Model) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ซึ่งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจในภูมิภาคเพื่อขยายโอกาสการค้าและการลงทุนเป็นหนึ่งในแนวทางการดำเนินการหลักเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มาเป็นเวลาหลายปี นับตั้งแต่โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก (Eastern Sea Board Development Program)

แผนการลงทุนโครงการโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศไทย (ปี ค.ศ. ๒๐๑๓-๒๐๒๐) ถือเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ครั้งสำคัญในปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยตอบโจทย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอนาคต รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศ และประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่งในระดับภูมิภาค เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและลดต้นทุนค่าขนส่ง

โครงการดังกล่าวประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์หลัก คือ

(๑) ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งทางถนนสู่การขนส่งทางรางและทางน้ำ (Modal Shift & Multimodal) ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าการขนส่งทางถนน โดยมีงบลงทุน ๔ แสนล้านบาท (ร้อยละ ๑๘) เช่น โครงการก่อสร้างระบบรถไฟรางคู่ โครงการพัฒนาท่าเรือและเขื่อนป้องกันตลิ่ง

(๒) ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางเชื่อมโยงการเดินทางและขนส่งของศูนย์กลางภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมกับประเทศเพื่อนบ้าน (Connectivity) โดยมีงบลงทุน ๑ ล้านล้านบาท เช่น โครงการพัฒนาโครงข่ายระบบรถไฟความเร็วสูง ๔ เส้นทาง โครงการพัฒนาประตูการค้าชายแดน และ

(๓) ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อความสะดวก (Mobility) โดยมีงบลงทุน ๖ แสนล้านบาท (ร้อยละ ๓๐) เช่น โครงการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตเมือง และโครงการพัฒนาระบบขนส่งเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ คาดว่าโครงการฯ จะช่วยลดต้นทุนโลจิสติกส์ต่อ GDP อย่างต่ำร้อยละ ๒ และการลงทุนจะส่งผลให้ GDP ขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ร้อยละ ๑ ตลอดปี ๒๐๑๓-๒๐๒๐ ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นอีก ๕๐๐,๐๐๐ ตำแหน่ง และสร้างการขยายตัวของสังคมเมืองในภูมิภาค

**ทำไมถึงต้องออก พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พ.ศ.... (พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท) และไม่ใช้งบประมาณรายจ่าย
ประจำปี**

การออก พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท เป็นวิธีการใช้เงินกู้ที่แตกต่างหากจากกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐบาลคิดว่าเป็นวิธีที่เหมาะสมด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ (๑) การกู้เงินในลักษณะดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อภาระการดำเนินการให้งบประมาณของประเทศเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี ๒๕๖๐ (๒) สัดส่วนหนี้สาธารณะยังอยู่ในระดับไม่สูงกว่าร้อยละ ๕๐ ตามที่รัฐบาลชุดก่อนเคยกำหนดไว้ และ

(๓) โครงการต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท จะมีความต่อเนื่อง ชัดเจน และเป็นแนวทางให้ภาคเอกชนจัดทำแผนการค้าและการลงทุนของตนให้สอดคล้องกับแผนการลงทุนด้านคมนาคมของรัฐบาลในช่วง ๗ ปี ซึ่งจะทำให้การเติบโตและการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจมีพลวัตสูง

ประสบการณ์ในทางลบของการลงทุนโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมีหลายโครงการ เช่น โครงการรถไฟทางคู่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตั้งแต่วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๖ โดยมีเป้าหมายจัดสร้าง ๒,๗๔๔ กม. แต่ปัจจุบันแล้วเสร็จเพียง ๓๕๔ กม. หรือร้อยละ ๑๓ โครงการรถไฟฟ้า ๑๐ สาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตั้งแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๗ ระยะทาง ๒๙๑ กม. ปัจจุบันแล้วเสร็จ ๘๐ กม. หรือร้อยละ ๒๗ ดังนั้น พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท จึงเน้นให้ความสำคัญกับการคมนาคมระบบราง ซึ่งพัฒนาได้น้อยมากในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ หากตรวจสอบสภาพคล่องของประเทศ และแนวทางการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะในปี ๒๕๕๗ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รายงานว่ามีสภาพคล่องในตลาดตราสารเหลือกว่า ๑.๒ ล้านล้านบาท ซึ่งเพียงพอกับการกู้เงินตามแผนบริหารหนี้สาธารณะปี ๒๕๕๗ ที่มีความต้องการกู้เงินรวมประมาณ ๖๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนั้น การกู้เงิน ๒ ล้านล้านบาท ในช่วง ๗ ปี นับแต่ต่อไป ซึ่งรัฐบาลยืนยันว่าจะกู้เงินภายในประเทศเป็นหลัก (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐) ก็ไม่น่าจะมีผลกระทบจากปัญหาขาดสภาพคล่อง อีกทั้งยังเป็นประโยชน์กับสถาบันการเงินของไทยที่เป็นผู้ให้รัฐบาลไทยกู้เงินด้วย

ระบบการตรวจสอบการอนุมัติและใช้จ่ายเงินตาม พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท

ตามที่หลายฝ่ายได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับการเพิ่มเงินนอกงบประมาณอาจทำให้มีการลดเงื่อนไขในการตรวจสอบการใช้เงินโครงการฯ และการกู้เงินนี้ จะมีระบบตรวจสอบที่มีมาตรฐานหรือไม่ นั้น พ.ร.บ. ๒ ล้านล้านบาท ได้กำหนดให้การกู้เงินจะต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งๆ ไป โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง จะเป็นผู้กลั่นกรองความเหมาะสม มีการเปิดเผยราคากลางผ่าน www.gprocurement.go.th เพื่อความโปร่งใส

นอกจากนี้ ยังจะต้องนำพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ซึ่งจะทำให้มีกระบวนการตรวจสอบวินัยทางการเงินการคลัง ดังนี้

๑. ก่อนการกู้เงิน การกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้จะต้องมีการประกาศจำนวนเงินระยะเวลา และวิธีการออกตราสารหนี้
๒. ภายหลังการกู้เงิน แต่ครั้งจะต้องมีการประกาศแหล่งเงินกู้ เงื่อนไขเงินกู้ สกูลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาการชำระคืนเงินต้นคืน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ เงื่อนไข วิธีการ และสาระสำคัญอื่นใดที่จำเป็น ลงในราชกิจจานุเบกษาภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน
๓. ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ รัฐบาลจะต้องรายงานผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ อันเป็นการยึดโยงกับผู้แทนปวงชนชาวไทย และให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล (ร่าง พ.ร.บ.เงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท มาตรา ๑๙)
