

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/ 1988



กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 9461
วันที่ 3 11 2554
เวลา 17.45

สวท 2/276
3 พค 54
19.2511

๒ พฤศจิกายน 2554

เรื่อง การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/20653 ลงวันที่ 30 กันยายน 2554

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1

เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติและรับทราบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 วงเงินรวม 1,420,987.66 ล้านบาท เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2554 ตามที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ทั้งนี้ ในการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และทบทวนแผนดังกล่าวหากไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ตามนัยมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เหตุผลความจำเป็น

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แบ่งได้เป็น 4 แผนงานย่อย ได้แก่

1. แผนการก่อหนี้ใหม่
2. แผนการปรับโครงสร้างหนี้
3. แผนการบริหารความเสี่ยง
4. แผนการบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

บริหารหนี้สาธารณะ

แผนงานย่อยที่ 1-3 นั้น เป็นแผนฯ ที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุเงินกู้และบริหารหนี้ในแผนฯ ตามความเหมาะสมและจำเป็น รวมทั้งพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ การเงินการคลังจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวทั้งหมด และสำหรับแผนงานย่อยที่ 4 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้แยกกิจกรรมดังกล่าวออกมา โดยไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ยังคงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการกู้เงินอื่น และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ในการปรับปรุงแผนฯ ครั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

/และผู้ทรง...

และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 3 คน (1. นายปรีชา จรุงกิจอนันต์ 2. นายกำชัย จงจักรพันธ์ และ 3. นายอนุสรณ์ ธรรมใจ) เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการ และเลขานุการ ได้พิจารณาโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการแล้ว จึงเห็นควรนำเสนอการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นการปรับปรุงแผนการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ แผนการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล และแผนการก่อหนี้ใหม่ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ คณะกรรมการฯ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เห็นชอบการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1 โดยมีรายละเอียดดังนี้

I. แผนการก่อหนี้ใหม่

วงเงินเดิม	469,166.76	ล้านบาท
ปรับเพิ่ม	269,160.00	ล้านบาท
วงเงินหลังปรับแผน	738,326.76	ล้านบาท

แผนการก่อหนี้ใหม่ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขอปรับเพิ่มวงเงินกู้ในแผนเงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 วงเงินรวม 269,160 ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการดังกล่าวเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 เพื่อรับจำนำข้าวเปลือก จำนวนทั้งสิ้น 25 ล้านตัน วงเงินรวม 410,000 ล้านบาท แต่จากการประมาณการผลผลิตล่าสุดที่ลดลงเหลือประมาณ 22 ล้านตัน ธ.ก.ส. จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินทั้งสิ้น 359,160 ล้านบาท โดยเมื่อหักวงเงินสภาพคล่องที่ ธ.ก.ส. จะใช้จ่ายไปก่อนจำนวน 90,000 ล้านบาทแล้ว จึงเหลือวงเงินที่ต้องกู้ยืมอีก จำนวน 269,160 ล้านบาท

II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้

วงเงินเดิม	640,837.84	ล้านบาท
ปรับเพิ่มสุทธิ	94,800.80	ล้านบาท
วงเงินหลังปรับแผน	735,638.64	ล้านบาท

แผนการปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐบาล

(1) หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ/เมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้

กระทรวงการคลังขอปรับลดวงเงิน Roll-over ตัวเงินคลัง จากวงเงินเดิม 180,000 ล้านบาท ลดลง 54,309 ล้านบาท เหลือ 125,691 ล้านบาท เนื่องจากเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2554 กระทรวงการคลังสามารถประมูลตัวเงินคลังได้ จำนวน 125,691 ล้านบาท จึงขอปรับลดวงเงินที่จะ Roll-over ลง เพื่อให้สอดคล้องกับวงเงินตัวเงินคลังที่มีอยู่จริง

(2) หนี้เงินกู้ภายใต้ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552

กระทรวงการคลังขอปรับเพิ่มวงเงินการปรับโครงสร้างเงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ วงเงิน 149,109.80 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในรูป Term Loan อัตราดอกเบี้ยลอยตัว และจะครบกำหนดชำระหนี้ในปี 2557 และ 2558 ให้เป็นหนี้ระยะยาว เพื่อให้ระยะเวลาเงินกู้สอดคล้องกับระยะเวลาดำเนินโครงการ กระจายภาระหนี้ของรัฐบาลให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคต รวมทั้งลดต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาล เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยระยะยาวอยู่ในระดับต่ำ

/นอกจาก...

นอกจากการปรับปรุงแผนงานที่ I และ II แล้ว คณะกรรมการฯ ยังได้มีมติรับทราบแผนการกู้เงินของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) (สบพน.) ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ที่มีความต้องการกู้เงินเพื่อนำไปให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง วงเงิน 10,000 ล้านบาท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2554 ทั้งนี้ การกู้เงินขององค์การมหาชนถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินขององค์การมหาชนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยองค์การมหาชนจะต้องดำเนินการแจ้งแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

หลังการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1 จะทำให้ภาพรวมของแผนฯ ที่คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบและรับทราบ มีวงเงินเพิ่มขึ้น 373,960.80 ล้านบาท จากเดิม 1,420,987.66 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,794,948.47 ล้านบาท และทำให้วงเงินที่รัฐวิสาหกิจขอให้กระทรวงการคลังค้ำประกันจากเดิม 176,341.00 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 269,160.00 ล้านบาท เป็น 445,501.00 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ตารางสรุปวงเงินการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1

หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงินเดิม	วงเงินปรับปรุงครั้งที่ 1			การเปลี่ยนแปลง	คำขอให้ กค. ค้ำประกัน	
		ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม		ขอค้ำ/กู้ต่อ	ไม่ขอค้ำ
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	469,166.76	703,626.76	34,700.00	738,326.76	269,160.00	330,785.61	26,541.16
1. รัฐบาล	396,372.06	365,372.06	31,000.00	396,372.06		15,372.06	0.00
2. รัฐวิสาหกิจ	72,794.70	338,254.70	3,700.00	341,954.70	269,160.00	315,413.55	26,541.16
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	640,837.84	735,638.64	0.00	735,638.64	94,800.80	114,715.39	6,000.00
1. รัฐบาล	520,122.45	614,923.25	0.00	614,923.25	94,800.80	0.00	0.00
2. รัฐวิสาหกิจ	120,715.39	120,715.39	0.00	120,715.39	0.00	114,715.39	6,000.00
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	177,000.00	177,000.00	0.00	177,000.00	0.00		
รวม I + II + III	1,287,004.60	1,616,265.40	34,700.00	1,685,265.40	363,960.80	445,501.00	32,541.16
IV. แผนการบริหารหนี้ที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้อกรอบแผนฯ	133,983.06	83,124.00	50,859.06	133,983.06	0.00		
การกู้เงินของหน่วยงานอื่นของรัฐ	0.00	10,000.00	0.00	10,000.00	10,000.00		
รวมทั้งหมด	1,420,987.66	1,794,948.47	85,559.06	1,794,948.47	373,960.80	445,501.00	32,541.16

คณะกรรมการฯ ขอเรียนเพิ่มเติมในประเด็นของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ตามนัยมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และหากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งในการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1 เป็นการปรับเพิ่มวงเงินในแผนฯ ที่ขอให้

/คณะรัฐมนตรี....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จำนวน 363,690.80 ล้านบาท จากเดิม 1,287,004.60 ล้านบาท เป็น 1,650,965.40 ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบการปรับปรุงแผนดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามนัยที่กฎหมายกำหนด

2. ตามนัยมาตรา 25 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้าประกันและให้กู้ต่อเป็นเงินบาทได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งในปีงบประมาณ 2555 มีกรอบวงเงินดังกล่าวเท่ากับ 476,000 ล้านบาท (งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เท่ากับ 2,380,000 ล้านบาท) โดยหากกระทรวงการคลังจะค้าประกันและให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1 ตามที่รัฐวิสาหกิจเสนอขอจำนวน 445,501.01 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.72 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเหลือกรอบวงเงินที่กระทรวงการคลังสามารถค้าประกันได้อีกในปีงบประมาณ 2555 จำนวนเพียง 30,499.00 ล้านบาท

3. ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 (5) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณว่า รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินภาครัฐที่จะก่อหนี้ต้องมีฐานะทางการเงินที่มั่นคงหรือมีความสามารถในการชำระคืนหนี้ได้ โดยมีสัดส่วนความสามารถในการทำรายได้เทียบกับภาระหนี้ (Debt Service Coverage Ratio: DSCR) ของกิจการนับแต่มีการก่อหนี้ ในอัตราไม่ต่ำกว่า 1.5 เท่า และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ มีความจำเป็นต้องก่อหนี้ แต่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาเป็นรายกรณี

ซึ่งคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เห็นชอบให้หน่วยงานที่ได้รับการบรรจุในแผนฯ สามารถก่อหนี้ได้ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แล้วจำนวน 9 หน่วยงาน คือ การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สำนักงานธนารักษ์ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งในการปรับปรุงแผนครั้งนี้มี ธ.ก.ส. ขอปรับเพิ่มวงเงินกู้จำนวน 269,160 ล้านบาท โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า DSCR ของ ธ.ก.ส. ในปีงบประมาณ 2555 ยังคงมากกว่า 1.5 อยู่

4. กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

กระทรวงการคลังได้คาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จากการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 คาดว่า จะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 43.5 และมีภาระหนี้ต้องบประมาณอยู่ในระดับร้อยละ 11.5 ซึ่งไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้ต้องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 โดยมีผลคาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต้องบประมาณในปี 2555-2559 ดังนี้

สัดส่วน (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	43.5	46.4	48.0	48.7	48.1
ภาระหนี้/งบประมาณ	11.5	12.4	12.9	13.2	13.4

สมมติฐานการคำนวณ

1. หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณ 2554 คำนวณโดยใช้หนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือน ส.ค. 2554 บวกกับแผนการกู้เงินในเดือน ก.ย. 2554 หักแผนการชำระหนี้ในปี 2554
2. การขาดดุลงบประมาณปี 2555 จากสำนักงบประมาณ ตั้งแต่ปี 2556-2559 ใช้ประมาณการจาก สศค.

/3.GDP ปี...

3. GDP ปี 2555-2559 ใช้ข้อมูลจาก สศค.

4 การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นไป สมมติให้เพิ่มขึ้นตาม Growth ของ Nominal GDP

5. ปี 2555 งบชำระเงินต้นคิดเป็น 3.0 % ของงบประมาณรายจ่าย ปี 2556-2559 งบชำระเงินต้นคิดเป็น 3.5 % ของงบประมาณรายจ่าย

ข้อเสนอ

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 1 ที่มีวงเงินปรับเพิ่มขึ้น 363,960.80 ล้านบาท จากเดิม 1,287,004.60 ล้านบาท เป็น 1,650,965.40 ล้านบาท
2. รับทราบแผนการกู้เงินของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) วงเงิน 10,000 ล้านบาท
3. อนุมัติการกู้เงินและการค้าประกันเงินกู้ในประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1
4. อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงินและการค้าประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 1 แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีในโอกาสแรกด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

จ. ๑ - ๒

(นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5520

โทรสาร 02 273 9144