

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/ ๔๔๘๗



กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

๒/๑๘๑
๒๔๐๕๕
๑๖.๕๔

๒ พฤษภาคม 2555

เรื่อง การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 3

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง 1. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/20653 ลงวันที่ 30 กันยายน 2554
2. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/25006 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2554
3. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/6084 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2555

สิ่งที่ส่งมาด้วย แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 3

เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติและรับทราบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 วงเงินรวม 1,420,987.66 ล้านบาท เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2554 และต่อมาได้มีมติอนุมัติและรับทราบการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 อีก 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 และ 13 มีนาคม 2555 โดยมีวงเงินรวมของแผนฯ ที่ปรับปรุงครั้งที่ 2 เท่ากับ 2,242,039.48 ล้านบาท ตามที่ คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอ (รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง) ทั้งนี้ ในการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และทบทวนแผนดังกล่าวหากไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ตามนัยมาตรา 35(2) แห่งพระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น

เหตุผลความจำเป็น

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แบ่งได้เป็น 5 แผนงานย่อย ได้แก่

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

บริหารหนี้สาธารณะ

5. แผนการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผน การบริหารหนี้สาธารณะ

แผนงานย่อยที่ 1-3 นั้น เป็นแผนฯ ที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุเงินกู้และบริหารหนี้ในแผนฯ ตามความเหมาะสมและจำเป็น รวมทั้ง พิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ การเงินการคลังจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวทั้งหมด และสำหรับแผนงานย่อยที่ 4 และ 5 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้แยกกิจกรรมดังกล่าวออกมา โดยไม่ต้องขอ

/อนุมัติภายใต้...

อนุมัติภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ยังคงต้องดำเนินการตามขั้นตอนการกู้เงินอื่น และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ในการปรับปรุงแผนฯ ครั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณะกรรมการฯ) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 3 คน (1. นายปรีชา จรุงกิจอนันต์ 2. นายกำชัย จงจักรพันธ์ และ 3. นายอนุสรณ์ ธรรมใจ) เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการ ได้พิจารณาความจำเป็นในการกู้เงินเพิ่มเติมของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) (สบพ.) เพื่อเสริมสภาพคล่องให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2555 รับทราบการบรรจุเงินกู้ของ สบพ. ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 3 แผนงานย่อยที่ 5 ได้แก่ แผนการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ และเห็นชอบให้นำเสนอการปรับปรุงแผนฯ ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

แผนการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ

วงเงินเดิม	10,000 ล้านบาท
เพิ่มขึ้น	20,000 ล้านบาท
วงเงินใหม่	30,000 ล้านบาท

สบพ. ในฐานะผู้จัดหาเงินทุนให้แก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อนำไปชดเชยและรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซธรรมชาติตามนโยบายของรัฐบาล มีความจำเป็นต้องก่อหนี้ใหม่เพิ่มจำนวน 20,000 ล้านบาท โดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน และ/หรือการออกพันธบัตร ระยะเวลาชำระคืนหนี้ 3 ปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ สบพ. กู้เงิน จำนวน 20,000 ล้านบาท ให้แก่กองทุนฯ แล้วเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2555 เพื่อเสริมสภาพคล่องให้แก่กองทุนฯ ทั้งนี้ จากการประมาณการฐานะของกองทุนฯ ณ วันที่ 25 มีนาคม 2555 กองทุนฯ มีฐานะติดลบสุทธิ 22,063 ล้านบาท ซึ่งติดลบเพิ่มขึ้นจาก ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2555 จำนวน 3,364 ล้านบาท โดยมีประมาณการหนี้สินที่ครบกำหนดชำระภายใน 1 เดือน จำนวน 7,118 ล้านบาท เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอัตราชดเชย LPG ที่นำเข้าจากต่างประเทศสูงขึ้นตามราคาตลาดโลก และปริมาณการนำเข้า LPG ที่สูงขึ้นกว่าเดือนก่อน นอกจากนี้ กองทุนฯ ยังมีภาระชดเชยราคาสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซปิโตรเลียมอื่นๆ ได้แก่ น้ำมันแก๊สโซฮอล์ อี 20 และ อี 85 และก๊าซ NGV เป็นรายวัน ซึ่งสูงกว่าการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนฯ

โดยในปีงบประมาณ 2555 สบพ. ได้ดำเนินการกู้เงินตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 วงเงิน 10,000 ล้านบาทแล้ว เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2555 ซึ่ง สบพ. ได้ทยอยเบิกเงินกู้ดังกล่าวเพื่อเป็นค่าชดเชยน้ำมันและก๊าซธรรมชาติไปแล้ว จำนวน 6,180 ล้านบาท คงเหลือ 3,820 ล้านบาท ซึ่ง สบพ. คาดว่าจะมีความต้องการเงินกู้เพิ่มเติมตั้งแต่เดือนเมษายน 2555

ภายหลังการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 3 จะทำให้ภาพรวมของแผนฯ ที่คณะกรรมการฯ รับทราบและเห็นชอบให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ มีวงเงินเพิ่มขึ้น 20,000 ล้านบาท จากเดิมวงเงิน 2,242,039.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 2,262,039.48 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงภาพรวมแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 3
หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงินเดิม	วงเงินปรับปรุงครั้งที่ 3			การเปลี่ยนแปลง
		ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	1,186,087.78	1,151,387.78	34,700.00	1,186,087.78	-
1.1 รัฐบาล	846,372.06	815,372.06	31,000.00	846,372.06	-
1.2 รัฐวิสาหกิจ	339,715.72	336,015.72	3,700.00	339,715.72	-
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	734,938.64	734,938.64	-	734,938.64	-
2.1 รัฐบาล	614,923.25	614,923.25	-	614,923.25	-
2.2 รัฐวิสาหกิจ	120,015.39	120,015.39	-	120,015.39	-
III. แผนการบริหารความเสี่ยง	177,000.00	177,000.00	-	177,000.00	-
รวม (I+II+III)	2,098,026.42			2,098,026.42	-
IV. แผนการบริหารหนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ต้องขออนุมัติ กรม. ภายใต้กรอบแผนฯ	134,013.06	83,154.00	50,859.06	134,013.06	-
4.1 การก่อหนี้ใหม่	39,639.51	17,530.00	22,109.51	39,639.51	-
4.2 การบริหารหนี้	94,373.55	65,624.00	28,749.55	94,373.55	-
V. แผนการก่อหนี้ของหน่วยงาน อื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติ กรม. ภายใต้กรอบแผนฯ	10,000.00	30,000.00	-	30,000.00	20,000.00
รวม I ถึง V	2,242,039.48			2,262,039.48	20,000.00

รายละเอียดปรากฏตามส่งที่ส่งมาด้วย

กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2555 ให้กระทรวงการคลังค้าประกันการกู้เงินขององค์การสวนยาง (อ.ส.ย.) จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง วงเงิน 10,000 ล้านบาท ซึ่งวงเงินดังกล่าวได้บรรจุอยู่ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 2 เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ การค้าประกันตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 ประกอบมาตรา 27 กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการค้าประกันรัฐวิสาหกิจได้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังจึงต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการค้าประกันตามนัยที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงจะสามารถลงนามค้าประกันให้ อ.ส.ย. ได้ ซึ่งการค้าประกันตามมติคณะรัฐมนตรีนี้จะทำให้วงเงินการค้าประกันและให้กู้ต่อเป็นเงินบาทของกระทรวงการคลังที่คณะรัฐมนตรีได้เคยอนุมัติไว้ จำนวน 442,390.02 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 452,390.02 ล้านบาท และจะทำให้มีวงเงินค้าประกันคงเหลือ 23,609.98 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1 ของกรอบวงเงินที่กระทรวงการคลังสามารถค้าประกันได้ (กรอบวงเงินที่กระทรวงการคลังสามารถค้าประกันทั้งปีงบประมาณเท่ากับร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี : $2,380,000 \times 20\% = 476,000$ ล้านบาท)

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ตามนัยมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหาร

/หนี้สาธารณะ...

หนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และหากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปี โดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ และรายงานให้ คณะรัฐมนตรีทราบ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ในครั้งนี้ เป็นการปรับเพิ่มวงเงินในหมวดของแผนการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ภายใต้กรอบแผนฯ จำนวน 20,000 ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติรับทราบการปรับปรุงแผนดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2555 และเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อรับทราบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 3 ต่อไป

2. กรอบวงเงินการค้ำประกันและการให้กู้ต่อเป็นบาท ตามมาตรา 25 และมาตรา 28 กำหนดให้ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้ำประกันและให้กู้ต่อเป็นเงินบาทได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2555 มีกรอบวงเงินดังกล่าวเท่ากับ 476,000 ล้านบาท (งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เท่ากับ 2,380,000 ล้านบาท) โดยหากกระทรวงการคลังจะค้ำประกันและให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 3 ตามที่รัฐวิสาหกิจเสนอขอ จำนวน 452,390.02 ล้านบาท หรือคิดเป็น ร้อยละ 19.00 ของงบประมาณ ซึ่งยังไม่เกินกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนด

3. กระทรวงการคลังได้คาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จากการดำเนินการตามแผน การบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 3 ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 คาดว่าจะมี สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 48.7 และมีภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ในระดับร้อยละ 9.3 ซึ่งไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และ ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 โดยมีผลคาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่อ งบประมาณในปี 2555-2559 ดังนี้

สัดส่วน (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	48.7	50.7	52.6	53.8	53.9
ภาระหนี้/งบประมาณ	9.3	7.6	11.6	11.6	11.6

สมมติฐานการคำนวณ

1. การขาดดุลงบประมาณปี 2555-2556 จากสำนักงบประมาณ เท่ากับ 400,000 ล้านบาท และ 300,000 ล้านบาท ตามลำดับ ตั้งแต่ปี 2557-2559 ใช้ประมาณการจาก สศค. ณ กรกฎาคม 2554
2. Real GDP และ Inflation (headline) ปี 2555-2559 ใช้ข้อมูลจาก สศค. ณ กุมภาพันธ์ 2555
3. การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นไป สมมติให้เพิ่มขึ้นตาม Growth ของ Nominal GDP
4. ปี 2555 งบชำระเงินต้นเท่ากับ 46,853 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ 175,244 ล้านบาท ปี 2556 งบชำระเงินต้นเท่ากับ 48,639 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ 134,155 ล้านบาท ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ
5. ปี 2557-2559 งบชำระเงินต้นคิดเป็น 3.5 % ของงบประมาณรายจ่าย
6. งบชำระดอกเบี้ยคิดจากอัตราดอกเบี้ย 5.25 % ต่อปี
7. การกู้เงินตาม พ.ร.ก.บริหารจัดการน้ำฯ เบิกจ่ายเต็มวงเงิน 350,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555
8. การกู้เงินตาม พ.ร.ก. กองทุนประกันภัย เบิกจ่ายเต็มวงเงิน 50,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555
9. ตั้งแต่ปี 2556 ธปท. จะเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ย FIDF

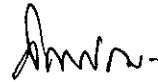
ข้อเสนอ

กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

- 1) รับทราบการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 3 ซึ่งบรรจุการก่อหนี้ใหม่ของ สบพ. วงเงิน 20,000 ล้านบาท ในแผนการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแผนฯ
- 2) อนุมัติให้กระทรวงการคลังค้าประกันเงินกู้ที่องค์การสวนยางกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพสถาบันเกษตรกรเพื่อรักษาเสถียรภาพราคายาง วงเงิน 10,000 ล้านบาท

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในโอกาสแรกด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ประธานคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
สำนักนโยบายและแผน
โทร. 02 265 8050 ต่อ 5515
โทรสาร 02 273 9144