

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0905/ 2332



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส6050 (สว)✓
รับที่ : ๘8371/55 ๔. 196
วันที่ : 12 ก.ค. 55 เวลา : 14:59

สวค 2/323
12 กค 55
15.35น.

กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ 6 กทม. 10400

12 กรกฎาคม 2555

เรื่อง การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 4

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
 4. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/13024 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2555

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. ตารางการเปลี่ยนแปลงแผนเงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้ต่างประเทศและแผนเงินกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ
 2. ตารางการเปลี่ยนแปลงแผนเงินกู้เพื่อลงทุน
 3. ตารางการเปลี่ยนแปลงแผนเงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ
 4. ตารางการเปลี่ยนแปลงแผนการก่อหนี้ใหม่ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ
 5. แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 4

เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติและรับทราบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 วงเงินรวม 1,420,987.66 ล้านบาท เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2554 และต่อมาได้มีมติอนุมัติและรับทราบการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 อีก 3 ครั้ง เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2554 13 มีนาคม 2555 และ 20 พฤษภาคม 2555 โดยมีวงเงินรวมของแผนฯ ที่ปรับปรุงครั้งที่ 3 เท่ากับ 2,262,039.48 ล้านบาท ตามที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณะกรรมการฯ) เสนอ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ทั้งนี้ ในการพิจารณาปรับปรุงและทบทวนแผนดังกล่าวหากไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ตามนัยมาตรา 35(2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น

เหตุผลความจำเป็น

แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แบ่งได้เป็น 5 แผนงานย่อย ได้แก่

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

/แผนงานย่อย...

แผนงานย่อยที่ 1-3 นั้น เป็นแผนฯ ที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุเงินกู้ และบริหารหนี้ในแผนฯ ตามความเหมาะสมและจำเป็น รวมทั้งพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลังจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวทั้งหมด และสำหรับแผนงานย่อยที่ 4 และ 5 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้แยก กิจกรรมดังกล่าวออกมา โดยไม่ต้องขออนุมัติภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ยังคงต้องดำเนินการตาม ขั้นตอนการกู้เงินอื่น และรายงานให้คณะกรรมการฯ และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ในการปรับปรุงแผนฯ ครั้งนี้ คณะกรรมการฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน กรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 3 คน (1. นายอนุสรณ์ ธรรมใจ 2. นายอัญญา ชันธิวิทย์ และ 3. นายเกษม มกรภิรมย์) เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการ ได้พิจารณาความจำเป็นในการ ปรับปรุงวงเงินของแผนการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจและแผนการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลแล้ว จึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2555 เห็นชอบให้มีการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 4 และให้นำเสนอการปรับปรุงแผนฯ ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

I. แผนการก่อหนี้ใหม่

วงเงินเดิม	1,186,087.78 ล้านบาท
ปรับลด	(1,560.77) ล้านบาท
วงเงินหลังปรับแผน	1,184,527.01 ล้านบาท

1.1 แผนการก่อหนี้ใหม่ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ

1.1.1 แผนเงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้ต่างประเทศและแผนเงินกู้เงินบาทสมทบ โครงการเงินกู้จากต่างประเทศ : รัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง ขอปรับลดวงเงินในแผนเงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้ ต่างประเทศ และแผนเงินกู้เงินบาทสมทบโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ วงเงินรวมทั้งสิ้น 900.00 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1

1.1.2 แผนเงินกู้เพื่อลงทุน : รัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง ขอปรับลดโครงการออกจากแผนฯ 3 โครงการ วงเงินรวม 1,164.62 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2

1.1.3 แผนเงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ : รัฐวิสาหกิจ 5 แห่ง ขอปรับเพิ่ม วงเงินกู้เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ สุทธิ 4,203.85 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3

1.2 แผนการก่อหนี้ใหม่ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ การรถไฟแห่งประเทศไทยขอปรับลด โครงการออกจากแผนฯ 3 โครงการ วงเงินรวม 3,700 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 4

II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้

วงเงินเดิม	734,938.64 ล้านบาท
ปรับเพิ่ม	18,000.00 ล้านบาท
วงเงินหลังปรับแผน	752,938.64 ล้านบาท

แผนการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล : กระทรวงการคลังขอปรับเพิ่มวงเงินการปรับ โครงสร้างหนี้ จำนวน 18,000 ล้านบาท โดยเป็นการปรับโครงสร้างหนี้สัญญาเงินกู้และตั๋วสัญญาใช้เงินของ หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF3) ที่เป็น อัตราดอกเบี้ยลอยตัวให้เป็นพันธบัตรอัตราดอกเบี้ยคงที่ เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยรับภาระการชำระ ดันเงินและดอกเบี้ย จึงต้องการประมาณการต้นทุนเงินกู้ที่ชัดเจน เพื่อลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลง อัตราดอกเบี้ย

/ภายหลัง...

ภายหลังการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 4 ซึ่งเป็นการปรับลดแผนการก่อหนี้ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1,560.77 ล้านบาท และปรับเพิ่มแผนการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล จำนวน 18,000 ล้านบาท จะทำให้ภาพรวมของแผนฯ มีวงเงินเพิ่มขึ้น 16,439.24 ล้านบาท จากเดิม 2,262,039.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 2,278,478.72 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

รายการแผน	วงเงินเดิม	วงเงินปรับปรุงครั้งที่ 4			การเปลี่ยนแปลง
		ในประเทศ	ต่างประเทศ	รวม	
I. แผนการก่อหนี้ใหม่	1,186,087.78	1,153,527.01	31,000.00	1,184,527.01	-
1.1 รัฐบาล	846,372.06	815,372.06	31,000.00	846,372.06	-
1.2 รัฐวิสาหกิจ	339,715.72	338,154.95	0.00	338,154.95	-1,560.77
II. แผนการปรับโครงสร้างหนี้	734,938.64	752,938.64	-	752,938.64	18,000.00
2.1 รัฐบาล	614,923.25	632,923.25	-	632,923.25	18,000.00
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			2,114,465.65	-
IV. แผนการบริหารหนี้ของรัฐบาลที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้กรอบแผนฯ	134,013.06	83,154.00	50,859.06	134,013.06	-
V. แผนการก่อหนี้ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ต้องขออนุมัติ ครม. ภายใต้กรอบแผนฯ	30,000.00	30,000.00	-	30,000.00	-
รวม II ถึง V	2,262,039.48			2,278,478.72	16,439.24

รายละเอียดปรากฏตามส่งที่ส่งมาด้วย 5

กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ตามนัยมาตรา 35 (2) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และหากมีการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งในการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 4 เป็นการปรับเพิ่มวงเงินรวมของแผนฯ จากเดิม 2,262,039.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 16,439.24 ล้านบาทเป็น 2,278,478.72 ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบการปรับปรุงแผนดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2555 จึงต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามนัยที่กฎหมายกำหนด

2. กรอบวงเงินการค้าประกันและการให้กู้ต่อเป็นบาท ตามมาตรา 25 และมาตรา 28 กำหนดให้ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้าประกันและให้กู้ต่อเป็นเงินบาทได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ 2555 มีกรอบวงเงินดังกล่าวเท่ากับ 476,000 ล้านบาท (งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เท่ากับ 2,380,000 ล้านบาท) โดยหากกระทรวงการคลังจะค้าประกันและให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 4 ตามที่รัฐวิสาหกิจเสนอขอ จำนวน 446,324.08 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.75 ของงบประมาณ ซึ่งยังอยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

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

/แต่ไม่สามารถ...

แต่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาเป็นรายกรณี ซึ่งคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เห็นชอบให้หน่วยงานที่ได้รับการบรรจุในแผนฯ สามารถถอนหนี้ได้ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 แล้วจำนวน 9 หน่วยงาน คือ การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สำนักงานธนากรเคราะห์ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ซึ่งในการปรับปรุงแผนครั้งนี้มี กนอ. ขอปรับเพิ่มการกู้เงินในแผนฯ โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กนอ. ไม่มีภาระหนี้ที่ครบกำหนดในปีงบประมาณ 2555 และมี EBITDA เท่ากับ 2,036 ล้านบาทจึงไม่มีปัญหาเรื่องความสามารถในการชำระหนี้

4. กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

กระทรวงการคลังได้คาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP จากการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 4 คาดว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2555 จะมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับร้อยละ 48.7 และมีภาระหนี้ต่อกับประมาณอยู่ในระดับร้อยละ 9.3 ซึ่งไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60 และภาระหนี้ต่อกับประมาณไม่เกินร้อยละ 15 โดยมีผลคาดการณ์ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่อกับประมาณในปี 2555-2559 ดังนี้

สัดส่วน (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
หนี้สาธารณะคงค้าง/ GDP	48.7	50.6	52.6	53.7	53.8
ภาระหนี้/งบประมาณ	9.3	7.4	11.5	11.6	11.6

สมมติฐานการคำนวณ

1. การขาดดุลงบประมาณปี 2555-2556 จากสำนักงานงบประมาณ เท่ากับ 400,000 ล้านบาท และ 300,000 ล้านบาท ตามลำดับ ตั้งแต่ปี 2557-2559 ใช้ประมาณการจาก สศค. ณ กรกฎาคม 2554 เท่ากับ 272,000 ล้านบาท 214,000 ล้านบาท และ 74,000 ล้านบาท ตามลำดับ
2. Real GDP และ Inflation (headline) ปี 2555-2559 ใช้ข้อมูลจาก สศค. ณ กุมภาพันธ์ 2555 ดังนี้
Real GDP ปี 2555-2556 เท่ากับ 6.0% และ 4.6% ตามลำดับ สำหรับปี 2557-2559 เท่ากับ 4.5%
Inflation (headline) ปี 2555-2556 เท่ากับ 3.8% สำหรับปี 2557-2559 เท่ากับ 3.0%
3. การกู้เพื่อโครงการลงทุนสุทธิของรัฐบาลและการกู้ใหม่สุทธิของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นไป สมมติให้เพิ่มขึ้นตาม Growth ของ Nominal GDP (Nominal GDP ปี 2556 เท่ากับ 8.4% สำหรับปี 2557-2559 เท่ากับ 7.5%)
4. ปี 2555 งบชำระเงินต้นเท่ากับ 46,853 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ 175,244 ล้านบาท ปี 2556 งบชำระเงินต้นเท่ากับ 49,149 ล้านบาท งบชำระดอกเบี้ยเท่ากับ 128,798 ล้านบาท ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ
5. ปี 2557-2559 งบชำระเงินต้นคิดเป็น 3.5 % ของงบประมาณรายจ่าย
6. งบชำระดอกเบี้ยคิดจากอัตราดอกเบี้ย 5.25 % ต่อปี
7. การกู้เงินตาม พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ เบิกจ่ายเต็มวงเงิน 350,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555
8. การกู้เงินตาม พ.ร.ก. กองทุนประกันภัย เบิกจ่ายเต็มวงเงิน 50,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2555
9. เริ่มจากปี 2556 ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ย FIDF

ข้อเสนอ

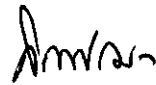
กระทรวงการคลังเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1. อนุมัติการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ครั้งที่ 4 ที่มีวงเงินปรับเพิ่มขึ้น 16,439.24 ล้านบาท จากเดิม 2,262,039.48 ล้านบาท เป็น 2,278,478.72 ล้านบาท
2. อนุมัติการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลและการค้าประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจภายใต้กรอบแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 4

3. อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงินและการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ภายใต้แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2555 ปรับปรุงครั้งที่ 4 แต่หากรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการกู้เงินได้เอง ก็ให้สามารถดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในโอกาสแรกด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ประธานคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน

โทร. 02 265 8050 ต่อ 5502

โทรสาร 02 273 9144