



ฉบับที่ 73/2560

วันที่ 17 กรกฎาคม 2560

ความลับหน้าในการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

นายธีรชัย อัดนวนิช ที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ แถลงว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้เสนอแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 ปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จและยืนยันร่างฯ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการส่งเรื่องไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อพิจารณาต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้มี 3 ประเด็นหลักๆ คือ

ประเด็นที่ 1 : แก้ไขขอบเขตและนิยามให้ชัดเจน

(1) แก้ไขนิยาม “หนี้สาธารณะ” โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าไม่นับรวมหนี้ของหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) ซึ่งได้แก่หนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์และธุรกิจประกันสินเชื่อที่กระทรวงการคลังไม่ได้กำกับดูแล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมาย

(2) แก้ไขนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”¹ โดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ซึ่งได้แก่ บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ/หรือ (ข) ออก โดยการแก้ไขดังกล่าวจะสอดคล้องกับนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามร่าง พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเช่นกัน

ประเด็น 2 : ปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลหนี้สาธารณะให้มีความครอบคลุมมากขึ้น

โดยมีการเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (เพิ่มผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เพื่อให้ สคร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาลั่นกรองแผนการกู้เงินและบริหารหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะทำให้การบริหารหนี้สาธารณะในภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับแผนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

¹ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

นอกจากนี้ ในส่วนของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหนี้ของหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน ซึ่งไม่ได้นับรวมเป็นหนี้สาธารณะตามกฎหมาย ร่าง พ.ร.บ. ได้เพิ่มอำนาจให้ สบง. ในการวิเคราะห์ติดตามสถานะหนี้ดังกล่าว เพื่อให้เห็นภาพรวมการก่อหนี้ของประเทศ

ประเด็น 3 : ปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ)

เนื่องจากภายใต้กฎหมายปัจจุบันกำหนดขอบเขตการลงทุนของกองทุนฯ ไว้ค่อนข้างจำกัด จึงได้เสนอให้ขยายกรอบการลงทุนให้สามารถลงทุนในตราสารของ ธปท. และทำธุรกรรม Reverse Repo ตราสารหนี้ ธปท. ได้ ซึ่งจะทำให้กองทุนฯ มีทางเลือกในการลงทุน (asset universe) ได้มากขึ้น

การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้อาจสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่ได้กำหนดขอบเขตของ “หนี้สาธารณะ” ครอบคลุมเฉพาะหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการดำเนินงานของภาคการคลัง (Fiscal Operation) เท่านั้น ไม่รวมหนี้ของหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Operation) เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นตัวกลางในระบบเศรษฐกิจ (Financial Intermediary) ซึ่งการดำเนินงานมิใช่เพื่อการใช้จ่ายหรือลงทุนในภาคเศรษฐกิจจริง (Real Sector) แตกต่างจากการดำเนินงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ความเป็นอยู่ของประชาชน และ GDP ของประเทศ

สำหรับหนี้เงินกู้ของ ธปท. ไม่ถูกนับเป็นหนี้สาธารณะตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะมาตั้งแต่แรก เพราะขณะนั้น ธปท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน แต่เนื่องจากในปี 2551 ธปท. มีการแก้ไขกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ ธปท. เปลี่ยนสถานะจาก “รัฐวิสาหกิจ” มาเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ส่งผลกระทบต่อสถานะและการนับหนี้ของ ธปท. ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย และโดยหลักการแล้ว หนี้เงินกู้ของ ธปท. เกิดขึ้นจากการออกพันธบัตรและการดูดซับสภาพคล่องของระบบการเงินเพื่อดำเนินนโยบายการเงินในฐานะธนาคารกลาง ซึ่งการไม่นับหนี้ของ ธปท. เป็นหนี้สาธารณะนั้นสอดคล้องกับหลักปฏิบัติของประเทศส่วนใหญ่ที่ไม่นับหนี้ของธนาคารกลางเป็นหนี้สาธารณะ (Public Debt) เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการรายงานสถานะหนี้ตามกฎหมายและประชาชนได้รับทราบข้อมูล ที่ผ่าน มา สบง. ได้มีการรายงานข้อมูลหนี้ของ ธปท. ในหมายเหตุของรายงานสถานะหนี้สาธารณะรายเดือน (โดยไม่นับรวมในยอดหนี้สาธารณะ) ซึ่งปัจจุบัน ธปท. มีหนี้เงินกู้จำนวน 4.26 ล้านล้านบาท (ณ สิ้นเดือน พฤษภาคม 2560) ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้จึงเป็นไปตามหลักสากล สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดมาตั้งแต่แรก