



ฉบับที่ 80/2559

วันที่ 15 มิถุนายน 2559

การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการของร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้เป็นการแก้ไขครั้งที่ 2 หลังจากที่มีการประกาศใช้บังคับครั้งแรกเมื่อปี 2548 และมีการแก้ไขครั้งที่ 1 เมื่อปี 2551 โดยสาระสำคัญของการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้มี **3 ประเด็นหลักๆ** ดังนี้

ประเด็นที่ 1 : แก้ไขขอบเขต “หนี้สาธารณะ” ให้มีความชัดเจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน ดังนี้

- แก้ไขนิยาม “หนี้สาธารณะ” โดยนับเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจบริหารจัดการและรับผิดชอบได้ตามกฎหมาย (ซึ่งประกอบด้วย หนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

- เพิ่มเติมนิยาม “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ประกอบด้วย หนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การมหาชน มหาลัยในกำกับของรัฐ กองทุนนิติบุคคล) และหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกำกับดูแลและรายงานข้อมูลหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมของหนี้ภาครัฐ

- แก้ไขนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” (ตัด ประเภท (ค)) ออก เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน เพราะที่ผ่านมาบริษัทเหล่านี้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์เป็นหลัก โดยรัฐบาลไม่ได้ใช้หน่วยงานเหล่านี้ในการดำเนินนโยบายรัฐบาลแต่อย่างใด กระทรวงการคลังจึงไม่มีความจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือทางการเงิน (โดยการค้ำประกัน ปรับโครงสร้างหนี้ หรือให้กู้ต่อ) ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวสอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นที่ 2 : ปรับปรุงมาตรการกำกับดูแล “หนี้สาธารณะ” และ “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ให้มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้กับหน่วยงานต่างๆ ได้

- ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ โดยการเพิ่มผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ผอ. สร.)

- เพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ในการออกหลักเกณฑ์การจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ การรายงาน และการกำกับดูแลหนี้สาธารณะและหนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตาม (Law Enforcement) (เนื่องจากปัจจุบัน คกก.หนี้ฯ ไม่มีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งทำให้การจัดทำแผนฯ และการรายงานข้อมูลหนี้ในปัจจุบันมีปัญหาและข้อจำกัดบางประการ) นอกจากนี้ ยังเพิ่มเติมให้มีการรายงานข้อมูลหนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลังต่อ ค.ร.ม. ด้วย

ประเด็นที่ 3 : ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ)

โดยการขยายกรอบการลงทุนในประเทศของกองทุนฯ ให้สามารถลงทุนในตราสารหนี้ของ ธปท. และ ทำธุรกรรม Reverse Repo ตราสารหนี้ ธปท. ตลอดจนฝากเงินในสถาบันการเงินภาครัฐหรือธนาคารพาณิชย์ได้ (ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ลงทุนในตราสารหนี้ของรัฐบาล ตราสารหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และตราสารหนี้ที่มี Rating AAA เท่านั้น ซึ่งค่อนข้างจำกัดมาก) นอกจากนี้ ยังเพิ่มเติมให้ คกก. กองทุนฯ สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการได้

สรุป

ในภาพรวมการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้จะทำให้การกำกับดูแลหนี้ของภาครัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการแบ่งกลุ่มหนี้ของภาครัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มของ “หนี้สาธารณะ” ซึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจบริหารจัดการและรับผิดชอบได้ตามกฎหมาย (ซึ่งประกอบด้วย หนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ

กลุ่มของ “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ซึ่งเป็นกลุ่มของหนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน มหาลยในกำกับของรัฐ และกองทุนนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งมีอิสระในการบริหารจัดการการคลังและงบประมาณของตนเอง ซึ่งกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน (มาตรา 19) กำหนดชัดเจนว่า ห้าม กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบ ค้ำประกัน หรือตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นจำเป็นต้องมีการรายงานข้อมูลและการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์หนี้โดยรวมอย่างครบถ้วนและครอบคลุม โดยผ่านกลไกของ คกก. นโยบายหนี้ฯ ที่ได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกัน

ทั้งนี้ การแก้ไขขอบเขต “หนี้สาธารณะ” และเพิ่มเติม “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ดังกล่าวนอกจากไม่มีผลทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นแต่อย่างใดแล้วยังทำให้สาธาณชนได้เห็นภาพรวมของหนี้ภาครัฐที่อาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น