

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0206/ 1๖๑81



พิจารณาเพิ่มเติม
เรื่องที่ ๒๗

๑/๒๗

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กท. 10400

๖ สิงหาคม 2544

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี
รับที่.....
วันที่ 22 ส.ค. 2544 13.15

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ด่วนที่สุด

ที่ นร. 0403/76 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2543

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.
 2. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0205/ว.29 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541
 3. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร. 0205/ว.136 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2543

เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่จะต้องบริหารหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควบคุมดูแลการก่อหนี้ใหม่ โดยที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้าประกัน และการบริหารหนี้สาธารณะปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ และค่อนข้างกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องประมวลและปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น สามารถเอื้ออำนวยต่อการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อสามารถใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ ส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้เพื่อเป็นช่องทางในการระดมเงินทุนแก่ภาครัฐและภาคเอกชน สร้างระบบการควบคุมการก่อหนี้ของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายได้ให้อำนาจกู้เงินได้ จัดให้มีระบบค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับระบบตลาดยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ด้วยเหตุที่การบริหารหนี้สาธารณะได้กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน จึงสมควร มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ ควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมเพื่อให้ภาระหนี้ของรัฐอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ

/ กระทรวง...

กระทรวงการคลังใคร่ขอเรียนสรุปผลการดำเนินการยกร่างกฎหมายที่กล่าว ดังนี้

1. ความเป็นมา

1.1 คณะทำงานเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ชุดที่ 1 ภายใต้คณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้รับมอบหมายให้พิจารณา จุติก่อน ปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายวิธีการงบประมาณที่กล่าว และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อ เสนอแนะทำการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัย และเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐทั้งนี้ในประเทศ และต่างประเทศ มีความเห็นว่า ในเรื่องของการบริหารจัดการหนี้จำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อการจัดการหนี้ ขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถบริหารหนี้ได้อย่างคล่องตัว และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งคณะกรรมการ ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้นำเสนอข้อสรุปดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543

1.2 จากข้อสรุปดังกล่าว คณะทำงานเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ชุดที่ 1 ได้ยกร่างกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะโดยมีหลักการและเหตุผล ตลอดจนสาระสำคัญ ดังนี้

2. เหตุผลและความจำเป็น

2.1 การที่ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นมากภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ ประกอบกับ ในปัจจุบันนี้ได้มีเครื่องมือทางการเงินที่ใช้ในการบริหารหนี้ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงต้องปรับปรุงเพิ่มเติม วิธีการบริหารหนี้ให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์เพื่อลดความเสี่ยงและภาระหนี้

2.2 ความจำเป็นที่จะต้องรวบรวมกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะเอาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความคล่องตัว

2.3 เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารหนี้โดยเฉพาะหนี้ในประเทศ ที่กฎหมายปัจจุบัน ไม่ได้ให้อำนาจในการบริหารหนี้ที่เกิดจากการออกพันธบัตรเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

2.4 ความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันของรัฐบาลที่ให้แก่ รัฐวิสาหกิจทั้งเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มเติมให้มีการจำกัดภาระการค้ำประกัน ซึ่งเป็น ส่วนหนึ่งของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นของรัฐบาล

2.5 ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวิธีการควบคุมการก่อหนี้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐอื่น ๆ ที่จะสามารถก่อหนี้ได้เองในอนาคต เพื่อมิให้ ก่อหนี้จนเกินความสามารถในการชำระหนี้

/2.6 ความจำเป็น...

2.6 ความจำเป็นในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้เพื่อส่งเสริมให้ทั้งภาครัฐและเอกชน มีทางเลือกในการออมและการระดมทุนให้หลากหลายมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจในระยะยาว

2.7 ความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่บริหารจัดการหนี้สาธารณะ ให้เป็นหน่วยงานเดียว เพื่อความเป็นเอกภาพ และเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.

3.1 ได้รวบรวมสาระสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการก่อหนี้ คำประกัน และปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ จำนวน 5 ฉบับ เข้าไว้ในร่างกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ฉบับเดียว ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้จึงได้รวมอำนาจของกระทรวงการคลังในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะทั้ง เงินบาทและเงินตราต่างประเทศ

3.2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินจากแหล่งในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญ 5 ประการ คือ 1) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 2) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมนอกเหนือจากงบประมาณ 3) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ 4) เพื่อให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ 5) เพื่อการบริหารหนี้สาธารณะ

3.3 ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังสามารถออกพันธบัตรได้แม้ในยามที่ฐานะการคลังไม่ขาดดุล เพื่อให้มีปริมาณ พันธบัตรหมุนเวียนในตลาดให้เพียงพอเพื่อประโยชน์ในการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงในตลาด ตราสารหนี้

3.4 เพิ่มเติมให้มีการจำกัดหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) ของรัฐบาล ในรูปของการคำประกัน โดยให้มีการจำกัดเพดานการคำประกันรวม มีการคิดค่าธรรมเนียมในการคำประกัน รวมทั้ง มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการคำประกัน จากการที่รัฐวิสาหกิจ และ/หรือองค์กร ของรัฐอื่น ๆ ที่กระทรวงการคลังให้การคำประกันไม่สามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องรับภาระแทน

3.5 ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อหนี้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐอื่น ๆ มิให้ก่อหนี้เกินความสามารถในการชำระหนี้เพื่อมิให้ภาระหนี้เหล่านั้น ตกเป็นของรัฐบาลต่อไปในอนาคต

3.6 ให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารหนี้เงินกู้ทั้งหนี้เงินบาท และเงินตราต่างประเทศ เป็นการบัญญัติข้อกำหนดเพิ่มเติมจากเดิมที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังในการบริหารเงินกู้ ในประเทศที่เกิดจากการออกพันธบัตรเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหาร หนี้เงินกู้ต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินจากแหล่งทั้งในและต่างประเทศได้ ซึ่งในการ บริหารหนี้สาธารณะนั้น ให้กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการก่อหนี้ใหม่เพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้

/หรือลด...

หรือลดภาระหนี้เดิม โดยการแปลงหนี้ (Swap) จากสกุลหนึ่งเป็นอีกสกุลหนึ่ง ขยายระยะเวลาชำระหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนด และทำธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ

3.7 จัดตั้งคณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(2) อำนาจหน้าที่

(2.1) พิจารณาเสนอแนะนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์ และแผนการกู้เงิน การค้าประกัน และการบริหารหนี้สาธารณะ

(2.2) ติดตาม กำกับ ดูแลการก่อหนี้ และกำหนดเกณฑ์การค้าประกันหนี้ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

(2.3) พิจารณากำหนดนโยบายและแผนการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้

(2.4) กำหนดระเบียบการบริหาร "กองทุนบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากการค้าประกัน" และ "กองทุนเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้"

(2.5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.8 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

(1) ให้จัดตั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะขึ้นเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยมีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานระดับกรม โดยการรวมงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองนโยบายเงินกู้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มหนี้สาธารณะและเงินคงคลัง และส่วนหนี้สาธารณะและเงินคงคลัง ยกเว้นสายบริหารเงินคงคลัง สำนักการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง เข้าด้วยกัน และยกฐานะเป็นสำนักงานดังกล่าว โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหัวหน้าสำนักงาน

(2) อำนาจหน้าที่ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนการก่อหนี้ และบริหารหนี้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และฐานะการเงินการคลังของประเทศ

(2) ศึกษา วิเคราะห์นโยบายและกำหนดหลักเกณฑ์การก่อหนี้และการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการผูกพันหนี้สาธารณะ ทั้งหนี้ในประเทศและต่างประเทศภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ
- (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งด้านการบริหารความเสี่ยง บริหารการชำระหนี้ และบริหารเงินสดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินกู้ และการชำระหนี้ รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ผูกพันกับแหล่งเงินกู้ กฎระเบียบ และข้อบังคับของราชการ
- (6) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการผูกพัน การบริหารหนี้สาธารณะ และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ของประเทศ
- (7) ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการบริหารหนี้สาธารณะ และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1

4. การจัดตั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

4.1 เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541 เห็นชอบหลักการและมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติเสนอ ซึ่งมาตรการดังกล่าวกำหนดว่า "ในปีงบประมาณ 2541 และ 2542 ให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานในกรม หรือภายในหน่วยงานที่เทียบเท่ากรมขึ้นไป ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการและโอน หรือรวมส่วนราชการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือการดำเนินการที่เป็นผลจากแผน Administrative Renewal ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจะดำเนินการตามข้อตกลงกับ IMF" รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2 และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 เห็นชอบให้ขยายเวลาการบังคับใช้มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2546 รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3

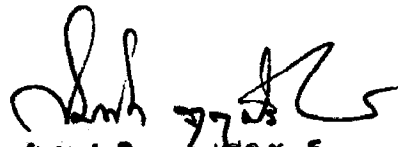
4.2 กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โดยที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่บริหารจัดการหนี้สาธารณะ เพื่อความเป็นเอกภาพ เพิ่มความคล่องตัว และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จึงเห็นสมควรยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 เรื่องมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเป็นกรณีพิเศษสำหรับการจัดตั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

/จึงเรียนมา...

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

- 1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ตามนัยข้อ 3
- 2) การจัดตั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ตามนัยข้อ 4

ขอแสดงความนับถือ


(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

โทร. 0-2273-9020 ต่อ 3401

โทรสาร 0-2273-9144

อหุมติ

พันตำรวจโท

(ทักษิณ ชินวัตร)
นายกรัฐมนตรี

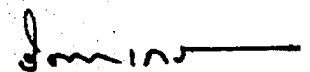
กราบเรียน

พิจารณา

นายกรัฐมนตรี

เห็นควรเสนอ ครม. เป็นวาระ

ในวันที่ ๒๗.๓.๕๕



(นายนิยณ เกรียงงาม)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี