

ด่วน

ที่ กค ๐๙๐๐/ ๑๖๔๓๑



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 10661 สกธ
วันที่ 31 มี.ค. 2556 14.00

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

MO กรกฏาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการค้ำประกันการชำระหนี้
ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๔๘๔๑ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕
๒. หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๙๐๐/๑๐๓๙๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๓๓ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการค้ำประกันการชำระ
หนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ (แก้ไขตามมติ คร.ม.)
๒. ตารางเปรียบเทียบร่างประกาศกระทรวงการคลัง ฯ

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ แล้วเสร็จ และขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างประกาศ ฯ ดังกล่าวต่อไปหรือไม่

๑.๒ กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยได้ขอให้มีการแก้ไขร่างประกาศ ฯ เพื่อให้หลักเกณฑ์การค้ำประกันมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวยิ่งขึ้น

๑.๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ มอบหมายให้กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับร่างประกาศ ฯ ไปหารือร่วมกันในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันว่า ในกรณีทั่วไป หน่วยงานต้องมีโครงการหรือแผนงานในการกู้เงิน และกรณีใดเป็นข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีโครงการหรือแผนงานในการกู้เงิน แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ทั้งนี้ ความละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ - ๓

กระทรวงการคลังขอรายงานสรุปเหตุผลความจำเป็น การดำเนินการที่ผ่านมา และผลการหารือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๒. ความจำเป็นในการกำหนดร่างประกาศ ฯ

มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี”

/ตามบทบัญญัติ...

ตามบทบัญญัติข้างต้นกำหนดให้การค้ำประกันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กระทรวงการคลังจะพิจารณาค้ำประกันเงินกู้ให้แก่หน่วยงาน ฯ ตามความเหมาะสมเป็นรายกรณี โดยไม่มีหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจน ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์การค้ำประกัน ตามนัยมาตรา ๒๗ เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการพิจารณาค้ำประกันเงินกู้ของกระทรวงการคลังที่ชัดเจนต่อไป

๓. การดำเนินการที่ผ่านมา

๓.๑ กระทรวงการคลัง โดย สบн. ได้เสนอร่างประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๓ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๓ เห็นชอบในหลักการของร่างประกาศดังกล่าว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๓.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างประกาศ ฯ แล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๕๕) โดยสาระสำคัญของร่างประกาศ ฯ สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑) หลักเกณฑ์ในการค้ำประกัน (ร่างข้อ ๒) กระทรวงการคลังสามารถค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ให้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ ได้ใน ๘ กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) การกู้เงินเพื่อโครงการหรือแผนงานในด้านสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม โครงการหรือแผนงานที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมสูง (EIRR) แต่มีผลตอบแทนทางการเงินต่ำ (FIRR) หรือโครงการหรือแผนงานที่ราคาสินค้าหรือบริการอยู่ภายใต้การควบคุมตามนโยบายของรัฐบาล

(๒) การกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินต่างประเทศ โดยกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบในการค้ำประกันการชำระหนี้ตามเงื่อนไขการกู้เงินดังกล่าว

(๓) การกู้เงินในขณะที่สภาวะตลาดการเงินไม่เอื้ออำนวย หากกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ

(๔) การกู้เงินซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้รัฐบาลรับภาระทั้งหมดหรือบางส่วน

(๕) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังเคยค้ำประกัน และกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นสมควรให้มีการค้ำประกันหนี้ดังกล่าวต่อไป

(๖) การกู้เงินเพื่อโครงการหรือแผนงานที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

(๗) การกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน หรือเพื่อเสริมสภาพคล่องให้แก่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐที่ราคาสินค้าและบริการอยู่ภายใต้การควบคุมตามนโยบายของรัฐบาล หรือเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

(๘) การกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงานหรือเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งหากกระทรวงการคลังค้ำประกันจะเป็นการประหยัด ลดต้นทุน และทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) ข้อกำหนดอื่น ๆ

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติการค้ำประกันแล้ว ให้กระทรวงการคลังดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายอื่น (ร่างข้อ ๓)

(๒) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันของกระทรวงการคลัง (ร่างข้อ ๔)

๓.๓ เนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาล สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ เพื่อให้พิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างประกาศ ฯ ดังกล่าวต่อไปหรือไม่

๓.๔ จากการพิจารณาทบทวนสาระสำคัญในร่างประกาศ ฯ กระทรวงการคลังเห็นว่าในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาทุกภัยและภัยแล้งอย่างบูรณาการ โดยจะต้องมีการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำและดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ รวมทั้งมาตรการที่สำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับผลิตผลทางการเกษตร จึงมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินของภาครัฐเป็นจำนวนมาก ในกรณีนี้ เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถค้าประกันหนี้เงินกู้ของหน่วยงานภาครัฐได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๐/๑๐๓๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอแก้ไขข้อ ๒ (๖) ของร่างประกาศ ฯ เพื่อให้หลักเกณฑ์การค้าประกันมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวขึ้น ดังนี้

จาก “หนี้อันเนื่องมาจากการกู้เงินเพื่อโครงการหรือแผนงานที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล”

เป็น “หนี้อันเนื่องมาจากการกู้เงินที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล”

๓.๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ มอบหมายให้กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับร่างประกาศ ฯ ไปหารือร่วมกันในรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การค้าประกันว่า ในกรณีทั่วไปหน่วยงานต้องมีโครงการหรือแผนงานในการกู้เงิน และกรณีใดเป็นข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีโครงการหรือแผนงานในการกู้เงิน แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๔. ผลการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลัง โดย สบн. ได้จัดการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาร่างประกาศดังกล่าวในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยที่ประชุมมีมติให้แก้ไขร่างประกาศ ฯ เพื่อให้หลักเกณฑ์การค้าประกันมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น โดยได้จำแนกระหว่างการค้าประกันในกรณีทั่วไป (ร่างข้อ ๒ วรรคหนึ่ง) และการค้าประกันในกรณียกเว้น (ร่างข้อ ๒ วรรคสอง) ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ โดยรายละเอียดในการแก้ไขมีดังนี้

๔.๑ แก้ไขร่างข้อ ๒ (๖) ให้เป็นไปตามร่างเดิมที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแล้ว ดังนี้ “(๖) หนี้อันเนื่องมาจากการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงานที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล”

๔.๒ เพิ่มเติมนววรรคสองของร่างข้อ ๒ ดังนี้ “ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศ กระทรวงการคลังอาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้กระทรวงการคลังค้าประกันเงินกู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากกรณีตามวรรคหนึ่งได้”

ทั้งนี้ ร่างประกาศที่แก้ไข และตารางเปรียบเทียบ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

๕. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง และประโยชน์ที่จะได้รับ

กระทรวงการคลังขอเรียนว่า

๕.๑ การแก้ไขร่างประกาศ ฯ โดยได้จำแนกระหว่างการค้าประกันในกรณีทั่วไปและกรณียกเว้น ตามนัยข้อ ๔ ที่กล่าวข้างต้น จะทำให้หลักเกณฑ์การค้าประกันของกระทรวงการคลังมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวขึ้น โดยทั้ง ๒ กรณี ยังคงเป็นอำนาจอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และยังต้องผ่านขั้นตอนและการพิจารณากลับกรองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามปกติ

๕.๒ ร่างประกาศดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการค้าประกันหนี้เงินกู้ของหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ อันจะช่วยให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงการคลังในส่วนของการพิจารณาค้าประกันมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การค้าประกันดังกล่าวจะเป็นอีกหนึ่งมาตรการทางการคลังที่จะช่วยสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐมีต้นทุนการกู้เงินที่เหมาะสม อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณและช่วยผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลสำเร็จลุล่วงไปได้

โดยที่ร่างประกาศดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามาขึ้นหนึ่งแล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประชุมหารือร่วมกันและให้ความเห็นชอบร่างประกาศ ฯ ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แล้ว ในการนี้ จึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติร่างประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการค้าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อกระทรวงการคลังจะได้ลงนามและประกาศใช้ตามขั้นตอนต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติร่างประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ตามที่กล่าวข้างต้น

ขอแสดงความนับถือ



(นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กลุ่มกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๔๑๕

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๘๗๓๕

www.pdmo.mof.go.th