

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๙๐๐/ดวษค



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	ว. 10 ๕๘
รับที่ ๖	๖๖
วันที่ ๖	๒๕๕๘
วันที่ ๖	๒๕๕๘

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ.

ว. 10 ๕๘

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ.
๓. คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย
๔. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ.
๕. ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ.
๖. แผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลา

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๔) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี ด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยปัจจุบันการก่อหนี้ของหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น การกิจในการบริหารหนี้สาธารณะของกระทรวงการคลังจึงมีบทบาทสำคัญต่อภาคการเงินการคลังของประเทศ และมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม แต่จากการใช้บังคับกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้พบข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนของขอบเขตหรือนิยาม “หนี้สาธารณะ” ข้อจำกัดในด้านการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนข้อจำกัดในการดำเนินงานของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

ในการนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างบูรณาการ กระทรวงการคลังจึงเห็นควรเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

/๑.๑ ประเด็น...

๑.๑ ประเด็นขอบเขตของหนี้สาธารณะ

(๑) แต่เดิมเจตนารมณ์ของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดขอบเขต “หนี้สาธารณะ” เฉพาะหนี้ของหน่วยงานที่กระทรวงการคลังมีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการและรับผิดชอบได้ ซึ่งประกอบด้วย หนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ แต่ในส่วนของหน่วยงาน ในกำกับดูแลของรัฐ (อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) กองทุนต่าง ๆ องค์การมหาชน มหาวิทยาลัย ในกำกับดูแลของรัฐ) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีโครงสร้างและการบริหารจัดการด้านรายได้ รายจ่าย งบประมาณ และการก่อหนี้ของตนเอง ซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเข้าไปรับผิดชอบ ค่าประกัน หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้กับหน่วยงานดังกล่าวได้ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ จึงไม่นับรวมหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นหนี้สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๕๐ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า “หน่วยงาน ในกำกับดูแลของรัฐ” ถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ในความหมายอย่างกว้าง (เรื่องเสร็จที่ ๖๒๓/๒๕๕๐) ผลของ คำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้ขอบเขตหรือนิยาม “หนี้สาธารณะ” ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะใน ปัจจุบันมีความลักลั่นและไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่กล่าวข้างต้น เนื่องจากหนี้ ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐซึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการหรือรับผิดชอบได้ จะถือเป็นหนี้สาธารณะซึ่งขัดกับหลักการเดิมของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องแก้ไขประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เป็นไป ตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย

(๒) นอกจากนี้ ตามหลักการของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะแต่เดิมได้กำหนด นิยามหนี้สาธารณะ โดยไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวถือเป็น ส่วนหนึ่งของระบบการเงินที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางรับเงินออมมาให้กู้ต่อ โดยไม่มีการลงทุนจริงในระบบเศรษฐกิจ การทำธุรกิจของหน่วยงานดังกล่าวจะกู้ยืมเงินมาเพื่อให้กู้ยืมเงินอีกทอดหนึ่ง โดยหลักทั่วไปจึงถือว่าภาระหนี้ ตกอยู่กับภาคเอกชนหรือภาครัฐซึ่งเป็นผู้กู้ ไม่ใช่หน่วยงาน และนับเป็นหนี้ของภาคเอกชนหรือภาครัฐแล้ว หาก นับหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นหนี้สาธารณะอีกจะเป็นการนับหนี้ซ้ำ

โดยที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจของหน่วยงานในภาคการเงิน (Financial Sector) จะมีลักษณะของการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อเป็นหลัก แต่ด้วยสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในประเทศ ที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานภาคการเงินที่รัฐจัดตั้งขึ้นมีลักษณะการดำเนินธุรกิจในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมเงินเท่านั้น อาทิ การทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์ การทำธุรกิจค้าประกัน สินเชื่อ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนิน ธุรกิจของหน่วยงานในภาคการเงินดังกล่าว

(๓) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการของกฎหมายจะไม่นับหนี้ของหน่วยงานในกำกับ ดูแลของรัฐ อปท. และหน่วยงานภาคการเงินต่าง ๆ เป็นหนี้สาธารณะ แต่หนี้ของหน่วยงานดังกล่าวถือเป็น ความเสี่ยงทางการคลัง (Contingent Liabilities) รูปแบบหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีการรับรู้ข้อมูลหนี้เพื่อสะท้อนให้ เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำนโยบายการคลังของรัฐบาลและการกำกับดูแล หนี้ของหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบด้วย

(๔) นอกจากนี้ กระทรวงการคลังเห็นสมควรทบทวนนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังและสภาวะการณ์ในปัจจุบัน โดยนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบันจะครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) (ข) และ (ค) ซึ่งการ กู้เงินของรัฐวิสาหกิจถือเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังมีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการและรับผิดชอบได้

/อย่างไรก็ตาม...

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ (ข) เท่านั้น โดยกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในการเข้าค้าประกันเงินกู้ ปรับโครงสร้างหนี้ ชำระหนี้แทน และให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจดังกล่าว ในขณะที่รัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ซึ่งได้แก่ บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทลูกรัฐบาลไม่ได้ใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล จึงไม่มีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนหรือความช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐแต่อย่างใด ในการนี้ จึงเห็นควรแก้ไขขอบเขตนิยามโดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ออก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังและสะท้อนภาระหนี้สาธารณะที่แท้จริงของภาครัฐ

๑.๒ ประเด็นด้านการกำกับดูแลหนี้สาธารณะและความเสี่ยงทางการคลัง

ภายใต้กฎหมายปัจจุบันได้กำหนดกลไกในการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะผ่านกระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ การรายงานข้อมูลสถานะหนี้ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ ฯลฯ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตาม โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ) มีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการดังกล่าว ในการนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ จึงเห็นควรเพิ่มเติมผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน การค้าประกัน และการบริหารหนี้ของรัฐบาลมีความครบถ้วนรอบด้าน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการรายงานหนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลังต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเพิ่มเติมอำนาจการออกหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ การรายงานและการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้มีสภาพบังคับ (Law Enforcement) หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตาม ซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลหนี้ของภาครัฐโดยรวมเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๓ ประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองทุนฯ

(๑) กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ) จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง มีหน้าที่บริหารเงินกู้ที่ได้รับจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๔/๑ (เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ) และมาตรา ๒๕/๑ (เงินกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ) ทั้งนี้ ผลตอบแทนที่กองทุนฯ ได้รับจากการบริหารเงินดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดภาระต้นทุนการกู้เงินของกระทรวงการคลังได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบันได้กำหนดกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ไว้ค่อนข้างจำกัด ซึ่งทำให้กองทุนฯ เสียโอกาสในการลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความมั่นคงภายใต้ความเสี่ยงที่เหมาะสม

ในการนี้ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มเติมกรอบการลงทุนในประเทศ โดยให้กองทุนฯ สามารถลงทุนในตราสารหนี้ของ ธปท. ตลอดจนสามารถฝากเงินในประเทศเพื่อการลงทุนได้ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของกองทุนฯ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๒) คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนฯ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทุนและการทำธุรกรรมป้องกันความเสี่ยง ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนฯ ซึ่งปัจจุบันภารกิจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนฯ ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน จึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ ร่วมพิจารณา จึงเห็นควรเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการกองทุนฯ ในการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้

๒. สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ในการแก้ไขปัญหาคอขวดอุปสรรคข้างต้น กระทรวงการคลังได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายและพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) รวมทั้งได้มีการรับฟังความเห็นของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

๒.๑ ประเด็นขอบเขตของหนี้สาธารณะ (ร่างมาตรา ๔)

(๑) แก้ไขขอบเขตของหนี้สาธารณะ เพื่อให้ขอบเขตหนี้สาธารณะครอบคลุมเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการและรับผิดชอบได้ (หนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน) โดยไม่รวมหนี้เงินกู้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ อปท. และหน่วยงานภาคการเงินต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พร้อมทั้งปรับปรุงนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ออก

(๒) เพิ่มเติมนิยาม “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ซึ่งประกอบด้วย หนี้เงินกู้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ อปท. และหน่วยงานภาคการเงินต่าง ๆ เพื่อให้มีการรายงานข้อมูลและสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลภาระความเสี่ยงทางการคลังได้

๒.๒ ประเด็นด้านการกำกับดูแลหนี้สาธารณะและความเสี่ยงทางการคลัง

(๑) ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ โดยเพิ่มเติมผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ร่างมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง)

(๒) เพิ่มเติมนิยามหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการรายงานหนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง ตลอดจนอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ การรายงานและการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้มีสภาพบังคับ (Law Enforcement) หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๓๕ (๑) และ (๓))

๒.๓ ด้านการดำเนินงานของกองทุนฯ

(๑) ปรับปรุงกรอบการลงทุนในประเทศของกองทุนฯ ให้สามารถลงทุนในตราสารหนี้ของ ธปท. ตลอดจนทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ออกโดย ธปท. ได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การฝากเงินถือเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่ง โดยให้สามารถลงทุนในเงินฝากหรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนดได้ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของกองทุนฯ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กรอบการลงทุนที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังคงเป็นตราสารหนี้ที่มีความมั่นคง จึงไม่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับกองทุนฯ (ร่างมาตรา ๓๖/๘ และยกเลิกมาตรา ๓๖/๙)

(๒) เพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการกองทุนฯ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของกองทุนฯ มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ร่างมาตรา ๓๖/๑๑ และ มาตรา ๓๖/๑๒)

(๓) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของกองทุนฯ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย โดยให้มีผลบังคับอยู่ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่แก้ไข ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกตามร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่

๓. ความเห็นของคณะกรรมการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเป็นไปด้วยความรอบคอบ กระทรวงการคลังจึงได้มีการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการกองทุนฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปความเห็นและข้อสังเกตที่สำคัญได้ ดังนี้

๓.๑ ความเห็นของคณะกรรมการกองทุนฯ เนื่องจากตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนฯ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทุนของกองทุนฯ กระทรวงการคลังจึงได้นำประเด็นการขยายขอบเขตการลงทุนและเพิ่มเติมอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการเสนอต่อคณะกรรมการกองทุนฯ เพื่อพิจารณา โดยในการประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการกองทุนฯ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยมีความเห็นและข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

(๑) การเพิ่มเติมขอบเขตการลงทุน คณะกรรมการกองทุนฯ มีความเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันกำหนดขอบเขตการลงทุนไว้ค่อนข้างระมัดระวัง (Conservative) ซึ่งจำกัดเกินไป จึงเห็นด้วยที่จะแก้ไขในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าไม่ควรกำหนดกรอบการลงทุนไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะที่กำหนดให้ลงทุนได้ในตราสารหนี้ประเภทใดหรือมีอันดับความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับใด เพราะหากในอนาคตตลาดการเงินมีการเปลี่ยนแปลงจะแก้ไขกฎหมายยาก ในเบื้องต้นคณะกรรมการกองทุนฯ ได้เสนอให้กำหนดกรอบการลงทุนในตราสารหนี้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยให้เทียบเคียงกับหน่วยงานอื่นๆ

(๒) เพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการกองทุนฯ ในการแต่งตั้งอนุกรรมการ คณะกรรมการกองทุนฯ เห็นชอบในหลักการ เพราะเป็นอำนาจพื้นฐานที่คณะกรรมการโดยทั่วไปควรมี

๓.๒ ความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Focus Group) เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย (Thai BMA) โดยที่ประชุมฯ มีความเห็นและข้อสังเกตที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) การแก้ไขขอบเขตของ “หนี้สาธารณะ” ให้ครอบคลุมเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจบริหารจัดการได้เท่านั้น ที่ประชุมฯ มีข้อสังเกตว่า กระทรวงการคลังควรมีมาตรการกำกับดูแลและรายงานข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงสถานะหนี้ของภาครัฐในภาพรวม

(๒) การขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ที่ประชุมฯ เห็นด้วยในหลักการ และมีข้อสังเกตว่า การกำหนดกรอบการลงทุนเช่นนี้ไว้ในกฎหมาย หากต่อไปจะมีการปรับเปลี่ยนใหม่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายอีกจะเป็นการยุ่งยาก

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้นำความเห็นและข้อสังเกตในประเด็นนโยบายหนี้สาธารณะมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นการกำหนดกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ไว้ในกฎหมายนั้น กระทรวงการคลังเห็นควรกำหนดประเภทตราสารหนี้ที่จะลงทุนไว้เพื่อให้มีความชัดเจนและจำกัดเฉพาะตราสารหนี้ที่มีความมั่นคงเป็นหลัก

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะตามแนวทางที่กล่าวข้างต้น จะสามารถแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในด้านต่างๆ และจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคการคลังของประเทศ ดังนี้

๔.๑ ขอบเขตของหนี้สาธารณะมีความชัดเจนโดยครอบคลุมเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจบริหารจัดการและรับผิดชอบตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขอบเขตของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังและและสะท้อนภาระหนี้สาธารณะที่แท้จริงของภาครัฐ

๔.๒ มีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแล “หนี้สาธารณะ” และ “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ที่มีประสิทธิภาพ สามารถรับรู้ข้อมูลภาระทางการคลังได้อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาระความเสี่ยงและการกำหนดนโยบายทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

๔.๓ การขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ จะช่วยให้กองทุนฯ มีช่องทางการลงทุนที่หลากหลายมากขึ้น และสร้างโอกาสให้ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระต้นทุนการกู้เงินของกระทรวงการคลังได้ นอกจากนี้ การขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ให้มีความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ตราสารหนี้จะช่วยเพิ่มบทบาทการลงทุนของกองทุนฯ ในตลาดตราสารหนี้ในประเทศ และจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้มีสภาพคล่องเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงการคลังในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้เป็น ๑ ใน ๓ เสาหลักทางการเงิน

๕. ความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่อง

กระทรวงการคลังขอเรียนเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวนรวม ๖,๐๐๕,๗๘๗.๑๗ ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๔๔.๑๓ ของ GDP ซึ่งแม้จะยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) ที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ไว้ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากที่มีอำนาจกู้เงินได้ตามกฎหมายจัดตั้ง แต่มาตรการในการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานภาครัฐภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบันยังมีข้อจำกัด ทำให้มีการรับรู้ข้อมูลภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่ไม่ครบถ้วนโดยเฉพาะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเมินความเสี่ยงและการกำหนดนโยบายทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

อนึ่ง การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะข้างต้นมีกรอบระยะเวลาดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศ (Roadmap) ของรัฐบาล ในการนี้ จึงเห็นควรนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเร่งรัดผลักดันให้แล้วเสร็จภายในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

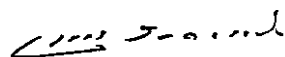
พร้อมนี้ กระทรวงการคลังได้จัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย บันทึกหลักการและเหตุผล รวมทั้งตารางเปรียบเทียบการแก้ไขกฎหมาย ตามที่กำหนดในระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาด้วยแล้ว พร้อมทั้งแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ มาด้วยแล้ว (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓ - ๖)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๑) ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยด่วนต่อไป

(๒) รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองและกรอบระยะเวลา

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กลุ่มกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๙๑๕

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๕๘

www.pdmo.go.th