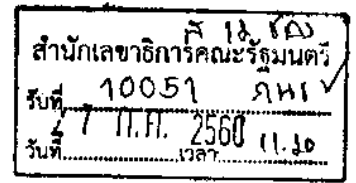


ด่วนมาก

ที่ กค ๐๕๐๐/๑๕๖๐๕



กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

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

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
 ๒. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมกับบันทึกหลักการและเหตุผล และตารางเปรียบเทียบการแก้ไขกฎหมาย
 ๓. ร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมกับบันทึกหลักการและเหตุผล และตารางเปรียบเทียบการแก้ไขกฎหมาย
 ๔. คำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
 ๕. คำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) ร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
 ๖. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 ๗. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ต่อร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 ๘. หลักฐานการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติฯ

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

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้เพื่อสำรองเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเมื่อรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล และการกู้เงินเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้เมื่อรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณสมดุล

/หรือเกินดุล...

หรือเกินดุล ตลอดจนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลังเมื่อกระแสรายรับ-รายจ่ายของรัฐไม่สอดคล้องกันในช่วงปีงบประมาณ โดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินกรณีดังกล่าวได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น (มาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๒๑) โดยกรอบเพดานการกู้เงินดังกล่าวมีที่มาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (มาตรา ๙ ทวิ)

โดยหลักการแล้วการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการกู้เงินเพื่อบริหารเงินคลัง มีวัตถุประสงค์และรูปแบบวิธีการกู้เงินที่แตกต่างกัน โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเป็นการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมีวงเงินขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องวางแผนการกู้เงินตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณด้วยเครื่องมือหรือตราสารหนี้ระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ในขณะที่การกู้เงินเพื่อบริหารเงินคลังเป็นการบริหารดุลเงินสดของรัฐบาลเพื่อให้กระแสเงินสดรับ - เงินสดจ่ายมีความสอดคล้องกัน ซึ่งเป็นการบริหารจัดการเงินกู้ในระหว่างปี และต้องใช้ตราสารหนี้ระยะสั้นโดยการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) เป็นเครื่องมือหลักในการเสริมสภาพคล่องของเงินคลัง

ด้วยลักษณะการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการกู้เงินเพื่อบริหารเงินคลังที่มีวัตถุประสงค์และรูปแบบวิธีการกู้เงินที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้การกู้เงินทั้ง ๒ กรณีอยู่ในกรอบวงเงินเดียวกัน ส่งผลให้การบริหารเงินคลัง และการวางแผนการกู้เงินที่ผ่านมามีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งย่อมกระทบต่อการบริหารจัดการ Portfolio หนี้ของรัฐบาลและต้นทุนในการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคลังไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดกลไกทางกฎหมายในการสั่งจ่ายเงินคลังเพื่อสอยอดตั๋วเงินคลังให้สอดคล้องกับสถานะการคลังในแต่ละช่วงเวลาได้

๒. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายตามหลักการข้างต้นเป็นไปด้วยความรอบคอบ กระทรวงการคลังจึงได้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปความเห็นและข้อสังเกตที่สำคัญได้ ดังนี้

๒.๑ การประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ กระทรวงการคลังได้จัดการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาประเด็นความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ (โดยมีหน่วยงานประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี) โดยที่ประชุมฯ เห็นควรแก้ไขร่างกฎหมายให้ชัดเจนว่า กรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังเสนอให้เพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้น หมายความว่า กรอบวงเงินการออก T-bill คงค้างเพื่อใช้ในการบริหารสภาพคล่องทั้งหมดของรัฐบาล (ไม่ใช่เป็นการเพิ่มเติมวงเงินการก่อหนี้ใหม่ (ร้อยละ ๕) ทุก ๆ ปี)

๒.๒ การรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ซึ่งมีกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ ๖ – ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ (รวม ๑๗ วัน) มีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน ๑๒๔ ราย และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน ๑๓๓ ราย (โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็น)

ในการนี้ กระทรวงการคลังได้นำความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยร่างกฎหมายที่เสนอมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๓. สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังในครั้งนี้ มีการแก้ไขกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายเงินคงคลัง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๑) เพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง โดยการกู้เงินดังกล่าวจะต้องนำส่งคลัง (ร่างมาตรา ๒๐ (๑/๑))

(๒) การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังให้กู้เป็นเงินบาท และดำเนินการด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) หรือตราสารหนี้ระยะสั้นเท่านั้น (ร่างมาตรา ๒๑/๑ วรรคหนึ่ง)

(๓) กำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง โดยกระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างเพื่อบริหารสภาพคล่อง ณ ขณะใดขณะหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๒๑/๑ วรรคสอง)

(๔) การชำระหนี้ T-bill หรือตราสารหนี้ระยะสั้นดังกล่าวให้ชำระจากเงินคงคลังเท่านั้น และให้กระทรวงการคลังชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ (ร่างมาตรา ๑๓ และร่างมาตรา ๒๑/๑ วรรคสาม)

(๖) ในระหว่างปีงบประมาณ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถออก T-bill หรือตราสารหนี้ระยะสั้นเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวหรือเพื่อชดเชยเงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก็ได้ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวจะต้องไม่เกินจำนวนหนี้ที่ค้างชำระและจำนวนเงินคงคลังที่ได้จ่ายไป (ร่างมาตรา ๒๑/๑ วรรคสี่)

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ (ร่างมาตรา ๖ และร่างมาตรา ๖/๑)

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอข้างต้น ตลอดจนสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย และตารางเปรียบเทียบการแก้ไขกฎหมาย ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ และ ๓

๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายเงินคงคลังตามแนวทางที่กล่าวข้างต้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคการคลังของประเทศ ดังนี้

๔.๑ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม

๔.๒ สอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกำหนดให้การบริหารเงินคงคลังจะต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่อง

๔.๓ เป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากต้นทุนเงินกู้ (carry cost) ที่อาจแฝงอยู่ในเงินคงคลัง

๕. ความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่อง

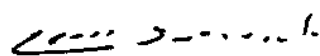
การบริหารจัดการเงินคงคลังมีความสำคัญและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของภาครัฐทั้งระบบ แต่ภายใต้กฎหมายในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติรองรับการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การเสนอแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายเงินคงคลังในครั้งนี้จะทำให้กลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีเครื่องมือที่เหมาะสมในการบริหารเงินคงคลังให้สอดคล้องกับกระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาได้ ซึ่งย่อมจะช่วยลดต้นทุนเงินกู้ (carry cost) ที่อาจแฝงอยู่ในเงินคงคลังลงได้

ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวบรรจุอยู่ในแผนแม่บทการปฏิรูปการคลังการเงินของกระทรวงการคลัง ในการนี้ จึงเห็นสมควรเร่งรัดผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

พร้อมนี้ กระทรวงการคลังได้จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) และรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ตามแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐) มาด้วยแล้ว (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔ – ๗)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กลุ่มกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๔๑๕

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๕๕

www.pdmo.go.th