



แถลงข่าวการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการของร่าง 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 องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กองทุนนิติบุคคล) และหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการกำกับดูแลและรายงานข้อมูลหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมของหนี้ภาครัฐ

- แก้ไขนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยตัดบริษัทลูก หรือรัฐวิสาหกิจประเภท (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. และทำธุรกรรม Reverse Repo ตราสารหนี้ ธปท. ตลอดจนฝากเงินในสถาบันการเงินภาครัฐหรือธนาคารพาณิชย์ได้ (ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ลงทุนในตราสารหนี้ของรัฐบาล ตราสารหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และตราสารหนี้ที่มี Rating AAA เท่านั้น ซึ่งค่อนข้างจำกัดมาก) นอกจากนี้ ยังเพิ่มเติมให้ คกก. กองทุนฯ สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการได้

สรุป

ในภาพรวมการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้จะทำให้การกำกับดูแลหนี้ของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีการแบ่งกลุ่มหนี้ของภาครัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

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

กลุ่มของ “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ซึ่งเป็นกลุ่มของหนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนี้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (เช่น ธปท. องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกองทุนนิติบุคคลต่างๆ) ซึ่งมีอิสระในการบริหารจัดการการคลังและงบประมาณของตนเอง ซึ่งกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบัน (มาตรา 19) กำหนดชัดเจนว่า ห้ามกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบ ค้ำประกัน หรือตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานดังกล่าว และหนี้ของหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังเห็นว่ามีจำเป็นต้องมีการรายงานข้อมูลและการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์หนี้โดยรวมอย่างครบถ้วนและครอบคลุม โดยผ่านกลไกของ คกก. นโยบายหนี้ฯ ที่ได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกัน

ทั้งนี้ การแก้ไขขอบเขต “หนี้สาธารณะ” และเพิ่มเติม “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ดังกล่าว ไม่มีผลทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด โดยปัจจุบันหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน 6.05 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 44.09 ต่อ GDP (ณ วันที่ 30 เมษายน 2559) การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะที่ปรากฏในรายงานหนี้สาธารณะ (ในเว็บ สบณ.) ในส่วนของรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ลดลงประมาณ 3,600 ล้านบาท และในส่วนของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (ซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจบริหารจัดการหรือรับผิดชอบตามกฎหมาย) ลดลงประมาณ 12,000 ล้านบาท รวมลดลงประมาณ 15,600 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.11 ต่อ GDP เท่านั้น ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

นอกจากนี้ จะทำให้ทราบตัวเลขของกลุ่ม “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง” ในภาพรวม โดยจากข้อมูลที่ สบณ. ได้มีการรวบรวมเบื้องต้นทราบว่า หนี้กลุ่มนี้มีประมาณ 4 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 29.84 ของ GDP¹ (ณ วันที่ 30 กันยายน 2558) ซึ่งหนี้กลุ่มนี้เป็นการรวบรวมและรายงานเพื่อให้ทราบสถานการณ์หนี้เงินกู้ของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวมเท่านั้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในเชิงการกำกับดูแลอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ **แต่จะไม่นับมารวมคำนวณในสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง**

¹ หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง ประกอบด้วย

- | | |
|---|---|
| - หนี้เงินกู้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ | 3.48 ล้านล้านบาท (โดยเป็นหนี้ของ ธปท. 3.46 ล้านล้านบาท) |
| - หนี้เงินกู้ของ ธปท. | 0.03 ล้านล้านบาท |
| - หนี้เงินกู้ของหน่วยงานในภาคการเงิน | 0.48 ล้านล้านบาท |
| (กระทรวงการคลังไม่ค้ำประกัน) | |