

คำอธิบายสรุปสาระสำคัญ

พระราชบัญญัติการบริการหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ก. ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริการหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาอันสั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการบริการหนี้สาธารณะอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ การค้าประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้ ได้กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริการหนี้สาธารณะอยู่หลายหน่วยงาน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการบริการหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อปรับปรุงระบบการบริการหนี้สาธารณะของประเทศให้เป็นระบบและมีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อรับผิดชอบการบริการหนี้สาธารณะ ควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ

อย่างไรก็ดี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริการหนี้สาธารณะ¹ อีกหลายครั้ง เพื่อกำหนดขอบเขตของหนี้สาธารณะให้มีความชัดเจน เพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินและบริหารจัดการหนี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จัดตั้งกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ และปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้มีความรอบคอบรัดกุม

ข. สาระสำคัญของกฎหมาย

1. กำหนดขอบเขตของหนี้สาธารณะและการบริการหนี้สาธารณะ (มาตรา 4)

พระราชบัญญัติการบริการหนี้สาธารณะฯ ได้มีการกำหนดขอบเขตนियามคำว่า “หนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้าประกัน แต่ไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ ธุรกิจประกันสินเชื่อที่เกิดขึ้นโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ยังได้กำหนดนิยาม “การบริการหนี้สาธารณะ” โดยครอบคลุมถึงการก่อหนี้โดยวิธีการกู้เงิน หรือการค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริการหนี้สาธารณะ

รวมถึงได้มีการกำหนดนิยามหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ ไว้อีกด้วย

¹ การแก้ไขพระราชบัญญัติการบริการหนี้สาธารณะที่ผ่านมา

- พ.ร.บ.การบริการหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

- พ.ร.บ.การบริการหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

- พ.ร.บ.การบริการหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561

2. อำนาจการกู้เงิน การปรับโครงสร้างหนี้ การชำระหนี้ของกระทรวงการคลัง

2.1 การกู้เงินของกระทรวงการคลัง

- กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกัน ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องผ่านการอนุมัติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 7) ซึ่งกระทรวงการคลังจะกู้เงินได้ 5 วัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (มาตรา 21) โดยต้องกู้เป็นเงินบาทและนำส่งคลังเพื่อใช้จ่ายในกระบวนการงบประมาณ

(2) เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง (มาตรา 21/1) ให้กู้เป็นเงินบาท โดยวิธีการออกตั๋วเงินคลังที่มีอายุไม่เกิน 120 วัน และจะต้องแยกกับตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

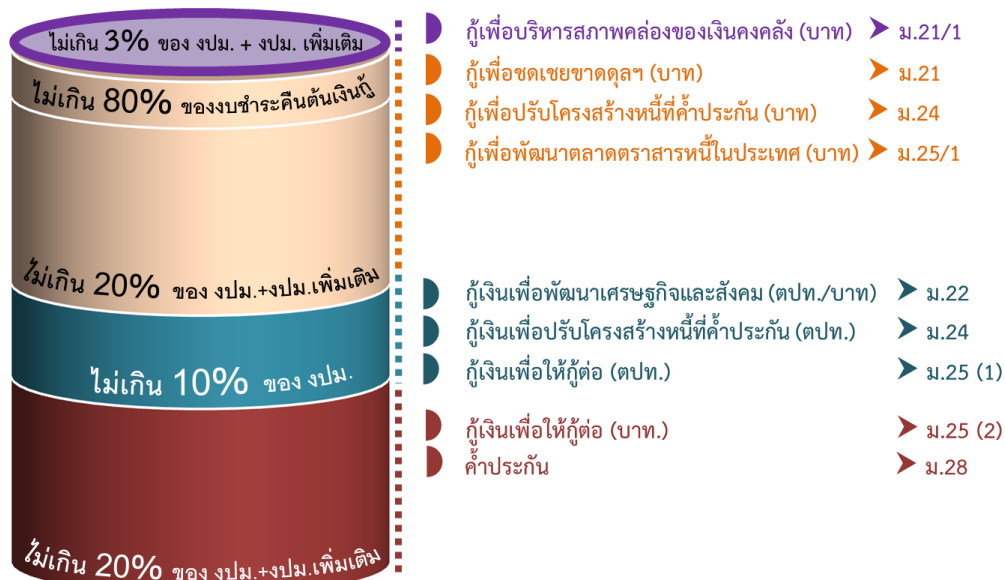
(3) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 22) ต้องกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยต้องกำหนดวัตถุประสงค์การใช้เงินอย่างชัดเจน แต่ในกรณีที่ตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวย อาจดำเนินการกู้เป็นเงินบาทโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีได้ (มาตรา 23)

(4) เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ (มาตรา 24) เฉพาะเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือการกระจายภาระการชำระหนี้ ซึ่งสามารถกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ได้ทั้งนี้ของกระทรวงการคลังเอง และหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

(5) เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ (มาตรา 25) โดยกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำมาให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ กู้ต่อสำหรับใช้ในโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(6) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ (มาตรา 25/1) เมื่อมีความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงสำหรับการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยการกู้เงินดังกล่าวจะต้องนำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ เพื่อนำไปลงทุนภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ดี การกู้เงินของกระทรวงการคลังตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบเพดานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ปรากฏตามแผนภาพ ดังนี้



2.2 การปรับโครงสร้างหนี้ (มาตรา 14) เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงการคลังมีอำนาจในการบริหารจัดการหนี้ดังกล่าว โดยการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะภายใต้เครื่องมือและวิธีการดังต่อไปนี้ คือ การกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) การแปลงหนี้ (Swap) การชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ (Prepayment) การขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ (Extending-Shortening) การต่ออายุ (Roll-over) การซื้อคืน (Buyback) การไถ่ถอนตราสารหนี้ (Redemption)

2.3 การชำระหนี้ (มาตรา 13) การชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินให้ตั้งจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ในกรณีการกู้ด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง ซึ่งเป็นตราสารหนี้ระยะสั้นที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาล สามารถนำเงินคลังมาชำระคืนได้

3. บทบาทของกระทรวงการคลังในการบริหารจัดการหนี้ของหน่วยงานอื่น

3.1 การค้ำประกัน (มาตรา 27) กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ โดยกฎหมายได้กำหนดกรอบเขตแดนการค้ำประกันในแต่ละปีงบประมาณไว้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (มาตรา 28)

3.2 การให้กู้ต่อ (มาตรา 25) หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ หากมีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับดำเนินโครงการหรือแผนงานที่มีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินและนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อได้

อย่างไรก็ดี ห้ามไม่ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันและกู้เงินมาให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน 3 ปี เว้นแต่เป็นการค้ำประกันและให้กู้ต่อในระหว่างดำเนินการเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นก็สามารดำเนิการได้ (มาตรา 29)

3.3 การชำระหนี้แทน (มาตรา 15) กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐได้ หากเกิดประโยชน์ในการช่วยปรับลดหนี้สาธารณะลงได้ โดยเมื่อกระทรวงการคลังได้ใช้หนี้แทนหน่วยงานดังกล่าว ก็ให้หน่วยงานนั้นเป็นหนี้กระทรวงการคลังแทน

3.4 หนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (มาตรา 19) การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ภายใต้กฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใดที่ไม่ได้กู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังตามมาตรา 25 กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ไม่สามารถเข้ารับผิดชอบในหนี้เงินกู้หรือค้ำประกันหรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินต้นหรือดอกเบี้ยของหน่วยงานดังกล่าวได้ (มาตรา 19)

4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คนน.) โดยมีองค์ประกอบ (มาตรา 31) ดังนี้

- | | |
|---|---------------------|
| - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | ประธานกรรมการ |
| - รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง | รองประธานกรรมการ |
| - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| - อธิบดีกรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| - ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ | กรรมการ |
| - ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง | กรรมการ |
| - ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย | กรรมการ |
| - ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน | กรรมการ |
| - ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ | กรรมการและเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่ของ คนน. (มาตรา 35) มีดังนี้

- (1) รายงานสถานะของหนี้สาธารณะเสนอคณะรัฐมนตรีภายหลังการเข้ารับหน้าที่
- (2) เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (3) จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ การพัฒนาตลาดตราสารหนี้ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้
- (4) เสนอคำแนะนำในการออกกฎหมายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

5. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะรับผิดชอบดำเนินการในกิจการทั่วไปของ คนน. และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 36)

- (1) วิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐ หนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน และให้รายงานหนี้เงินกู้หน่วยงานดังกล่าว เพื่อเสนอต่อ คนน.
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ กู้เงินเพื่อสำรองเงินคงคลัง เบิกจ่ายเงินกู้และการชำระหนี้
- (3) ให้คำปรึกษา แนะนำ และส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) ติดตามการปฏิบัติตามสัญญาเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้และประเมินผลการดำเนินงานที่ใช้จ่ายเงินกู้
- (5) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการบริหารหนี้ฯ และงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

6. กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้จัดตั้งกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ) ขึ้น โดยเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ในการบริหารเงินที่ได้รับจากกระทรวงการคลัง 2 แหล่ง (มาตรา 36/1) คือ

1. เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะล่วงหน้า (Prefunding) ตามมาตรา 24/1
2. เงินกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ตามมาตรา 25/1

การดำเนินงานของกองทุนฯ จะต้องบริหารเงินภายใต้กรอบการลงทุนที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึง ความมั่นคง ผลตอบแทน และความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยกองทุนฯ สามารถนำเงินไปลงทุนได้ (มาตรา 36/8) ดังนี้

กรณีลงทุนในประเทศ	กรณีลงทุนต่างประเทศ
<ul style="list-style-type: none"> - ตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังออก/ค้ำประกัน - ตราสารหนี้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออก - ตราสารหนี้ที่มีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุด - ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทยออก - เงินฝาก/บัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐหรือธนาคารพาณิชย์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ตราสารหนี้ที่ออกเป็นเงินตราสกุลหลักที่มีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดซึ่งออกหรือค้ำประกันโดยรัฐบาลต่างประเทศ / สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ / สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารเงินข้างต้นกองทุนฯ จะบริหารด้วยตนเองหรือดำเนินการว่าจ้างผู้บริหารสินทรัพย์ภายนอก (Asset Management) เพื่อทำหน้าที่บริหารแทนก็ได้ (มาตรา 36/16) โดยภายใต้ระเบียบข้อบังคับของกองทุนฯ ในปัจจุบัน มีโครงสร้างการบริหารงานของกองทุนฯ ดังนี้



ค. ผู้รักษาการตามกฎหมาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. นี้ (มาตรา 4)

ง. การบังคับใช้กฎหมาย

พ.ร.บ. นี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2548 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2548 (มาตรา 2)

หมายเหตุ : คำอธิบายนี้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายเท่านั้น ส่วนการจะปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้อง หน่วยงานผู้ปฏิบัติจะต้องศึกษาทำความเข้าใจ ตรวจสอบ และยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ