



สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๐/๒๕๖๐

วันศุกร์ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐

อ.พ.๖๒/๒๕๖๐

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

www.senate.go.th

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการ วงงานนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น เพื่อประกอบการพิจารณา ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ธันวาคม ๒๕๖๐

เอกสารประกอบการพิจารณา

จัดทำโดย

นายรัช ฆาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แยมวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายสุชาติ พันทองคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางจินดา ศรีเพ็งแก้ว	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวกรรณิกา พัชระ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสิริกัญย์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวรัตติกาลย์ น้อยนวม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางกาญจนา ผลาชีวะ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จากเว็บไซต์วุฒิสภา www.senate.go.th

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลกฎหมาย วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๕

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ก
ส่วนที่ ๑ ความเป็นมาและสาระสำคัญ	
ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๑
ส่วนที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๕
ส่วนที่ ๓ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	
- การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	-๑-
- คำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)	-๑๖-
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	-๒๙-
- ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	-๓๓-
- เงินคงคลังคืออะไร	-๓๔-
- การบริหารเงินคงคลังในต่างประเทศ	-๓๘-
- ข่าวกะทรวงการคลัง “การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายเงินคงคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”	-๔๓-
ภาคผนวก	
: พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	(๑)
: หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๘๖๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ	
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	(๑๗)
: ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	(๑๙)
: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	(๒๓)
: รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	(๒๕)



๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีเนื้อหารวมจำนวน ๕ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑.๓.๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังได้ (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐)

๑.๓.๒ กำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์และภายในวงเงินดังกล่าว ให้กระทรวงการคลังทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ (ร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑)

๑.๓.๓ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังได้ โดยให้กระทรวงการคลังกู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย และการออกตั๋วเงินคลังเพื่อกู้เงินต้องมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันและต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยอยู่ในกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มมาตรา ๒๑/๑)

๑.๔ บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้เพื่อสำรองเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเมื่อรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและการกู้เงินเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตลอดจนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเมื่อกระแสรายรับ - รายจ่ายของรัฐไม่สอดคล้องกันในระหว่างปีงบประมาณ (Mismatch) อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลให้การบริหารจัดการเงินคงคลังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใน ๒ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) เพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่อง



ของเงินคงคลัง และ ๒) เพิ่มเติมให้กระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปีได้ ดังนั้น การตรากฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะจึงมีข้อดี ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ และสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปีได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม

๑.๔.๒ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นในการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) ในช่วงสิ้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริงเท่านั้น จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้

๑.๔.๓. ก่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกำหนดให้การบริหารเงินคงคลังจะต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่อง

๑.๕ สรุปการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้ทำการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ แล้ว (ดังปรากฏอยู่ในส่วนข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ หัวข้อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หน้า - ๑ - ถึง - ๑๕ -)

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาและสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



ความเป็นมาและสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยคณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังต่อไปนี้

(๑) เพิ่มอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง และกำหนดวิธีการและกรอบเงินในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ และเพิ่มมาตรา ๒๑/๑)

(๒) กำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการขยายเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑)

๑.๒ เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสมควรกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณสำหรับกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

.....



๒. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

๓. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

๔. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๕. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

๕.๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังได้ (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐)

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑/๑) ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

“(๑/๑) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง”

๕.๒ กำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์และภายในวงเงินดังกล่าว ให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ (ร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑)

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๑ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

(๑) ร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ



(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์และภายในวงเงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณใด รัฐมนตรีอาจขยายเวลากู้เงินตามวรรคหนึ่งออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้นได้ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวต้องไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้น

ให้รัฐมนตรีประกาศวงเงินกู้ในส่วนที่มีการขยายเวลากู้เงินภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณตามวรรคสองในราชกิจจานุเบกษาด้วย”

๕.๓ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังได้ โดยให้กระทรวงการคลังกู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย และการออกตั๋วเงินคลังเพื่อกู้เงินต้องมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันและต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยอยู่ในกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มมาตรา ๒๑/๑)

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“มาตรา ๒๑/๑ การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังให้กระทรวงการคลังกู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย

ตั๋วเงินคลังเพื่อกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ต้องมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ในขณะใดขณะหนึ่ง กระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างจากการกู้เงินตามมาตรานี้ได้ไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานยอดตั๋วเงินคลังคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณรวมถึงรายงานตามมาตรา ๑๗”

ส่วนที่ ๒

ตารางเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้อาหาร พ.ศ. ๒๕๔๘

และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับร่างพระราชบัญญัติ

การบริหารหนี้อาหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ตารางเปรียบเทียบ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

<p>พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กฎหมายปัจจุบัน)</p>	<p>ร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณา (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐)</p>
<p>มาตรา ๒๑ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) ขดเคຍการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ (๔) ให้ความช่วยเหลือ (๕) พัฒนาลาดตลาดตราหนี้ประเทศ <p>เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง</p>	<p>มาตรา ๒๑ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) ขดเคຍการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (๑/๑) บริหารสภาพคล่องของเงินคลัง (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ (๔) ให้ความช่วยเหลือ (๕) พัฒนาลาดตลาดตราหนี้ประเทศ <p>เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง</p>
<p>มาตรา ๒๑ การกู้เงินเพื่อชดเคຍการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เงินบาทไม่เกินวงเงิน</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) ร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ (๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น 	<p>มาตรา ๒๑ การกู้เงินเพื่อชดเคຍการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) ร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ (๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

<p>พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กฎหมายปัจจุบัน)</p>	<p>ร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณา (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐)</p>
<p>-ไม่มี-</p>	<p>การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์และภายในวงเงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ ภายในปีงบประมาณนั้นๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณ รายจ่ายใต้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณได้ รัฐมนตรีอาจขยายเวลากู้เงิน ตามวรรคหนึ่งออกไปภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณนั้นได้ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าว ต้องไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้น ปีงบประมาณนั้น</p> <p>ให้รัฐมนตรีประกาศวงเงินในส่วนที่มีการขยายเวลากู้เงินภายหลังจาก วันสิ้นปีงบประมาณตามวรรคสองในราชกิจจานุเบกษาด้วย</p>
<p>-ไม่มี-</p>	<p>มาตรา ๒๒๑/๑ การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ให้กระทรวงการคลัง ผู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษา สภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการเบิกจ่าย</p> <p>ตั๋วเงินคลังที่ออกให้ประชาชนวรรคหนึ่ง ต้องมีอายุนับแต่วันออกไม่เกินร้อยยี่สิบวัน และต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น</p> <p>ในขณะใดขณะหนึ่ง กระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างจากการกู้เงินตามมาตรานี้ ได้ไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งบังคับอยู่ในขณะนั้นและ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม</p> <p>เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานยอดตั๋วเงินคลังคงค้าง ณ วันสิ้น ปีงบประมาณรวมไปกับรายงานตามมาตรา ๑๗</p>

(ខកម្រាវ្តីព្រា ឬ២ពេទ្តីនៃកម្រា)

... ២០០២ (០០ ក្រុម) កម្រា២០០២ក្រុមក្រុមក្រុម
ក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុមក្រុម

២០ ក្រុម

การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

๑. สรุปความจำเป็นในการตรากฎหมาย

“เงินคงคลัง” ถือเป็นเงินสดคงเหลือในมือของรัฐบาล (Cash on hand) ที่มีสำรองไว้สำหรับการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเงินคงคลังจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกระแสรายรับและรายจ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา โดยหลักการแล้วปริมาณเงินคงคลังจึงไม่ได้สะท้อนถึงความมั่งคั่งของประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น หลักการสำคัญในการบริหารเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ คือ การบริหารจัดการเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา โดยที่รัฐบาลไม่มีต้นทุนในการถือครองเงินสดที่มากเกินไป กระบวนการคลังมีหน้าที่ในการกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้เพื่อสำรองเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเมื่อรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและการกู้เงินเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตลอดจนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเมื่อกระแสรายรับ-รายจ่ายของรัฐไม่สอดคล้องกันในระหว่างปีงบประมาณ (Mismatch) อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลให้การบริหารจัดการเงินคงคลังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใน ๒ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) เพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง และ ๒) เพิ่มเติมให้กระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปีได้ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ และสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปีได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม^๑ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สรุปการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนี้^๒

*เรียบเรียงโดย นางสาวกรรณิศา พัชระ วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

^๑ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

^๒ รายงานผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๒.๑ สำนักงานสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีการรับฟังความคิดเห็น ๒ วิธี คือ ๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

๒.๒ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยเป็นการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่กระทรวงการคลังยกร่างเบื้องต้น (ร่างฯ แรก) ซึ่งมีการรับฟังความคิดเห็น ๒ วิธี คือ (๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนี้

วิธีที่ ๑ การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม จำนวน ๘ หน่วยงาน ประกอบด้วย

๑. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
๒. กรมบัญชีกลาง
๓. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๔. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๕. สำนักงบประมาณ
๖. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๗. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
๘. คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี

วิธีที่ ๒ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ซึ่งมีกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๖ - ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เป็นระยะเวลา ๑๗ วัน มีผู้เข้าร่วมชมร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน ๑๒๔ ราย (โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็น)

ข. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นจำนวน ๕ หน่วยงาน ประกอบด้วย

- สำนักงบประมาณ
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- ธนาคารแห่งประเทศไทย

ค. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีการเพิ่มเติมประเด็นใหม่ นอกเหนือจากร่างที่กระทรวงการคลังเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ กระทรวงการคลังดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องในประเด็นที่มีการเพิ่มเติมดังกล่าว

ในการนี้ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่เพิ่มเติมดังกล่าวมีหลักการ ที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นเดิม จึงได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐) ทั้งฉบับ โดยดำเนินการ ๒ วิธี คือ (๑) การจัด ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

วิธีที่ ๑ การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย

๑. กรมบัญชีกลาง
๒. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๓. สำนักงบประมาณ
๔. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
๖. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.)
๗. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง
๘. ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ
๙. อดีตที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

วิธีที่ ๒ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านทาง เว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ซึ่งมีกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๓ - ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นระยะเวลา ๑๕ วัน มีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. จำนวน ๑๐๗ ราย **(โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็น)**

๒.๓ พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น คือ หน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น

๒.๔ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและ ผู้เกี่ยวข้อง และคำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

ก. ขั้นตอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงการคลังได้เสนอแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (ร่างแรกๆ) โดยเพิ่มเติมอำนาจการกู้เงินของกระทรวงการคลังในการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง โดยกำหนดกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

๑. ผู้แทนฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวทำให้การบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลังของประเทศ ตลอดจนทำให้การวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวมสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

๒. ผู้แทนสำนักงบประมาณ เห็นว่า การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังจะส่งผลให้เพิ่มภาระงบประมาณค่าดอกเบี้ยในภาพรวม และอาจมีความเสี่ยงทำให้กู้เงินเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะว่ากระทรวงการคลังควรมีการบริหารจัดการการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้รวดเร็วและเหมาะสมกับความต้องการใช้เงินของหน่วยงาน และปัจจุบันภาครัฐสามารถใช้กลไกในการบริหารเงินประจำงวดเพื่อบริหารเงินคงคลังได้อยู่แล้ว จึงควรใช้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมากกว่าที่จะแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว

๓. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตในประเด็นการกำหนดกรอบวงเงินการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคงคลัง ซึ่งตามร่างกฎหมายที่เสนอกำหนดวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกำหนดให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวได้ โดยไม่ได้กำหนดกรอบวงเงินหรือเพดานในการปรับโครงสร้างหนี้หรือกรอบของหนี้คงค้างไว้ ซึ่งอาจทำให้หนี้ตัวเงินคลัง (T-bill) สะสมเพิ่มขึ้นได้ทุกปี พร้อมทั้งเสนอให้มีการกำหนดเกณฑ์ควบคุมยอดของหนี้คงค้าง เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้มีการชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของผู้แทนสำนักงบประมาณ : ประเด็นการเพิ่มเติมกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องดังกล่าวจะทำให้เป็นภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือไม่นั้น เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องโดยเฉพาะแยกต่างหากจากกรอบการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งจะทำให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีความคล่องตัวในการวางแผนการกู้เงินมากขึ้น จากที่ปัจจุบันเมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะต้องออก T-bill เพื่อ Rollover หนี้คงค้างออกไปตามมาตรา ๒๔ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ เพื่อรักษายอด T-bill คงค้างเพื่อใช้บริหารในปีต่อไป แม้ในบางปีอาจมีปริมาณเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณเพียงพอแล้วก็ตาม การแก้ไขกฎหมาย

ดังกล่าวจะส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นในการออก T-bill ในช่วงสิ้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริง ๆ เท่านั้น จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้

ส่วนข้อสังเกตของสำนักงานประมาณที่เสนอให้มีการบริหารจัดการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้มีประสิทธิภาพนั้นเห็นว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ และการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องเป็นคนละวัตถุประสงค์กัน โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเป็นการกู้เพื่อมาใช้จ่ายในระบบงบประมาณ ส่วนการออก T-bill มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาสภาพคล่องในระหว่างปีที่เงินสดของรัฐบาลไม่เพียงพอ ซึ่งเกิดจาก Mismatch ระหว่างรายได้และรายจ่ายในแต่ละช่วงเวลา โดยในเบื้องต้น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลในอดีต หากรายรับของรัฐบาลมีเพียงการนำส่งรายได้ตามปกติและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณฯ เท่านั้น จะพบว่า สถานะเงินสดของรัฐบาลในบางช่วงเวลาอาจจะมีไม่เพียงพอ ประกอบกับที่ผ่านมาในการประมาณการรายรับ-รายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐมักมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงค่อนข้างมาก ดังนั้น หากไม่มีกรอบวงเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องเพื่อบริหาร Cash Management ของรัฐบาลจะก่อให้เกิดความเสี่ยงในการใช้จ่ายของภาครัฐ และส่งผลต่อระดับเงินคงคลังได้

๒. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย : วัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบเพดานร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ครอบคลุมกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องในภาพรวมทั้งในส่วนการก่อใหม่และหนี้คงค้างเพื่อมิให้เกินกรอบร้อยละที่กำหนดในกฎหมาย แต่ถ้อยคำในร่างกฎหมายอาจทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนได้ จึงขอรับไปปรับปรุงในประเด็นดังกล่าวเพื่อความชัดเจน

การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างฯ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตข้างต้นแล้ว เห็นควรปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อให้มีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้นในประเด็นดังนี้

(๑) กำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังให้ชัดเจนว่า “กระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างเพื่อบริหารสภาพคล่อง ณ ขณะใดขณะหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม”

(๒) เพื่อรักษาวินัยการคลัง ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องดำเนินการชำระหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังให้สอดคล้องและรองรับประเด็นการส่งจ่ายเงินคงคลังเพื่อชำระหนี้ด้วย กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในคราวเดียวกัน

ข. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

๑. สำนักงานประมาณ เห็นสมควรให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการได้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น อาจเป็นกรอบวงเงินที่สูงเกินไป เนื่องจากหากมียอดหนี้เงินกู้ดังกล่าวเต็มกรอบวงเงินจะส่งผลกระทบต่อเพดานการก่อหนี้สาธารณะโดยรวมของประเทศและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ดังนั้น จึงเห็นให้กำหนดกรอบวงเงินกู้ตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นและไม่ควรเกินกรอบวงเงินกู้ขดเคຍการขาดดุลงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย

๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ในประเด็นการเพิ่มเติมกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลังและการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการได้

๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากเป็นการแก้ไขข้อกำหนดสำหรับการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อแยกกรอบการกู้เงินดังกล่าวออกจากกรอบการกู้เงินเพื่อขดเคຍการขาดดุลงบประมาณ ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการวางแผนการกู้เงินมากขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ รวมทั้งทำให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะทำให้กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลังและการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม จึงให้ความเห็นชอบเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๕. ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ขัดข้องในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอ อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังควรประมาณการสภาพคล่องเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงความต้องการใช้จ่าย ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย และความสามารถจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้ประมาณการมีความแม่นยำและสอดคล้องกับสถานการณ์ในระยะใกล้ที่ประเมินว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังมีประสิทธิภาพและไม่เกิดต้นทุนจากการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องโดยไม่จำเป็น

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ เห็นชอบในหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้ กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงานประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ค. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ๒ ประเด็นสำคัญ คือ

(๑) การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง (โดยได้กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงิน โดยการออกตั๋วเงินคลังอายุไม่เกิน ๑๒๐ วัน และกำหนดกรอบวงเงินตั๋วเงินคลังคงค้างไม่เกินร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม)

(๒) การขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปี

ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นและประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ : การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

อดีตที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) เห็นว่า ประเด็นที่เสนอแก้ไขกฎหมายนี้เป็นปัญหามาตั้งแต่ในอดีตที่มีการนำวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมาใช้ออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) โดยเป็นการนำวงเงินที่สมควรกู้เป็นตราสารหนี้ระยะยาว มาออกเป็นตั๋วเงินคลังระยะสั้น ซึ่งไม่สามารถปรับลดวงเงิน T-bill ได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ เพราะหากมีการลด T-bill ลงจะต้องมีการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้เป็นหลักการที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกต ๒ ประการ คือ

๑. การกำหนดอายุตั๋วเงินคลัง จำนวน ๑๒๐ วันไว้ในกฎหมายอาจจะทำให้เกิดความสับสนขึ้นได้ เนื่องจากภายใต้ नियามาตรา ๔ ของ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดไว้แล้วว่าตั๋วเงินคลังมีอายุไม่เกิน ๑ ปี จึงเห็นว่าอายุตั๋วเงินคลัง ๑๒๐ วัน ควรจะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ภายในเท่านั้น

๒. วงเงินกู้ T-bill ร้อยละ ๓ อาจจะน้อยเกินไป โดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่ ๒ - ๓ ที่มีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ จำนวนมาก ซึ่งตลาดอาจไม่สามารถรองรับพันธบัตรระยะยาวจำนวนมาก ๆ ได้ ซึ่งอาจทำให้ต้องออก T-bill เพิ่มเติม ดังนั้น จึงเห็นว่ากรอบวงเงินกู้ร้อยละ ๕ อาจจะเหมาะสมกว่า

ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ให้ความเห็นเกี่ยวกับอายุของ T-bill และกรอบวงเงินกู้ เพื่อบริหารสภาพคล่องร้อยละ ๓ ดังนี้

๑. การกำหนดอายุ T-bill ไม่เกิน ๑๒๐ วัน จะทำให้การบริหารเงินคงคลังไม่คล่องตัว ซึ่งหากไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้และให้เป็นไปตามนิยามในกฎหมาย คือ ตัวเงินคลังมีอายุไม่เกิน ๑ ปี จะส่งผลดีต่อกระทรวงการคลังหลายประการ ประการที่ ๑ หากเป็นไปตามนิยาม (ไม่เกิน ๑ ปี) กระทรวงการคลังก็ยังสามารถออก T-bill อายุ ๑๒๐ วัน ได้ ประการที่ ๒ เป็นเรื่องของทางเลือกในการใช้เครื่องมือการบริหารเงินคงคลังให้เหมาะสมกับระยะเวลาและอายุของหนี้เงินกู้ (Timing & Matching) ซึ่งกระทรวงการคลังสามารถที่จะบริหารหนี้แต่ละก้อนได้ตามอายุ นอกจากนี้ การกำหนดอายุ T-bill ๑๒๐ วัน อาจมีข้อจำกัดในการกู้เงินจากตลาด เพราะหากออกตราสารที่อายุต่ำกว่านี้อาจจะสั้นเกินไป และไม่มีตลาดรองรับ ทำให้ Discount มีจำนวนมาก ยิ่งมีอายุสั้นก็ต้อง Roll-over หลายรอบ จึงเห็นว่า หากมีทางเลือกที่เพิ่มมากขึ้นและแนวทางการบริหารจัดการหนี้ในแต่ละก้อนมีความคล่องตัว ก็อาจจะเป็นเหตุผลที่สามารถนำมารองรับได้

๒. ประเด็นกรอบวงเงินกู้ร้อยละ ๓ เห็นว่า หากพิจารณาหลักฐานในเชิงประจักษ์จากข้อมูลขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ซึ่งมีจำนวน ๗๙,๗๙๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๑๖ กรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องที่เสนอร้อยละ ๓ อาจจะไม่เพียงพอ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงอนาคตเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจก็จะมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากประกอบกับเศรษฐกิจในขณะนี้ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเสียภาษีให้กับรัฐบาลได้ การจัดเก็บภาษีก็จะน้อยลง ในขณะที่ภาระการใช้จ่ายผูกพันมีจำนวนมากขึ้น ดังนั้น โอกาสที่จะขาดเงินจึงมีจำนวนมากขึ้นกว่าในอดีต จึงเห็นว่าควรเปิดช่องไว้ให้มีความคล่องตัวซึ่งอาจขยายกรอบวงเงินเป็นร้อยละ ๔ หรือร้อยละ ๕ ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มเติมกรอบดังกล่าวแม้ว่าจะให้ความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็อาจทำให้เกิดความหุลหวมหรือขาดความระมัดระวังขึ้นได้ และหากไม่สามารถอธิบายให้ชัดเจนได้ก็จะทำให้มีการตั้งข้อสังเกตขึ้นเป็นประเด็นได้ว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลก่อหนี้ได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงควรกำหนดกลไกที่จะกำกับและป้องกันช่องว่างนี้เอาไว้เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งกลไกดังกล่าวไม่ควรกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การกำหนดในลักษณะแนวปฏิบัติหรือคู่มือในการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ให้การพยากรณ์กระแสรายรับ-รายจ่ายของภาครัฐมีความแม่นยำมากขึ้น เป็นต้น

ผู้อำนวยการมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ให้ความเห็นว่า การที่จะกำหนดวงเงินกู้ T-bill เป็นร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๕ และอายุของ T-bill จะเป็น ๑ ปี หรือ ๑๒๐ วัน เห็นด้วยในหลักการ เนื่องจากกระแสเงินสดของรัฐบาลในปัจจุบันจะขาดเฉพาะในช่วงต้นปีงบประมาณ เนื่องจากมีรายจ่ายที่มีการกันเงินไว้เบิกเหลื่อมปีและเงินอุดหนุนต่างๆ ค่อนข้างมาก ส่วนกระแสเงินสดที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีจะมี ๒ ช่วง คือเดือนมิถุนายนและเดือนกันยายน ซึ่งในช่วงครึ่งหลังของปีงบประมาณ

ปริมาณเงินคงคลังจะมีจำนวนเพียงพอ ดังนั้น เงินที่ขาดจริง ๆ จะมีเพียงในช่วงต้นปีงบประมาณเท่านั้น หากจะมีการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลังก็จะเป็นช่วงต้นปีงบประมาณเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องขยอตตัวเงินคงคลังไว้ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เนื่องจากในต้นปีก็สามารถออกเป็นตั๋วเงินคลังได้ใหม่ อย่างไรก็ตาม ในการบริหารเงินคงคลังกระทรวงการคลังควรพิจารณาถึงระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม ว่าสถานะเงินคงคลังเท่าใดจึงจะจำเป็นต้องออกตั๋วเงินคลัง

ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ให้ความเห็นว่า โดยปกติในช่วงสิ้นปีงบประมาณเงินคงคลังจะมีค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นการสำรองไว้ใช้จ่ายได้ในช่วงต้นปีงบประมาณ ช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ที่มีการเบิกจ่ายในรายจ่ายที่เป็นก้อนใหญ่ (เงินอุดหนุน) และเงินคงคลังจึงลดระดับลงในช่วงปลายไตรมาสที่ ๑ ต่อเนื่องจนถึงปลายไตรมาสที่ ๒ ซึ่งจากสถิติที่ผ่านมากรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรจะมีการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในช่วงปลายไตรมาสที่ ๑ ต่อเนื่องจนถึงปลายไตรมาสที่ ๒

ในส่วนของกรอบวงเงินกู้ร้อยละ ๓ จากที่ได้เข้าร่วมชี้แจงกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการกำหนดกรอบเป็นร้อยละ ๔ น่าจะเหมาะสมกว่า แต่หากที่ประชุมเห็นควรกำหนดกรอบเป็นร้อยละ ๓ ก็ไม่มีข้อขัดข้องแต่อย่างใด ในส่วนของระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม กรมบัญชีกลางเห็นควรกำหนดไว้ในจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้มีการชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. ข้อชี้แจงประเด็นการกำหนดอายุตั๋วเงินคลังไม่เกิน ๑๒๐ วัน : การออก T-bill โดยปกติจะมีการออกหลายรุ่นและมีอายุแตกต่างกันไป ตั้งแต่ระยะสั้น ๒๘ วัน ไปจนถึง ๙๑ วัน ซึ่งเมื่อครบกำหนดชำระก็จะสามารถ Roll-over ได้ในตัวเอง ดังนั้น ประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการพิจารณาและกำหนดอายุการออกตั๋วเงินคลังเป็น ๑๒๐ วัน เนื่องจากว่าการขาดสภาพคล่องของรัฐบาลไม่ควรเป็นระยะเวลาที่ยาวนานไปจนถึงครึ่งปีหรือทั้งปี จึงเห็นว่าการบริหารจัดการวงเงินรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลควรจะมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดเงินจะมีในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งในการบริหารสภาพคล่องของตั๋วเงินคลังจะมีการบริหารเฉพาะในช่วงที่ขาดเงินจริง ๆ โดยสามารถออกได้ตั้งแต่อายุ ๑ เดือนจนถึงมากที่สุดไม่เกิน ๑๒๐ วัน ซึ่งระยะเวลา ๑๒๐ วัน เป็นการกำหนดอายุตราสารที่เพียงพอที่จะแสดงถึงการมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินคงคลังได้พอสมควร

๒. ข้อชี้แจงประเด็นการกำหนดกรอบเพดานตั๋วเงินคลังคงค้างไม่เกินร้อยละ ๓ : ประเด็นกรอบวงเงินร้อยละ ๓ เป็นประเด็นที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ซึ่งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้เสนอแก้ไขประเด็นนี้เป็นกรอบวงเงินร้อยละ ๕ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามองว่าการกำหนดกรอบวงเงินร้อยละ ๕ ซึ่งมีความยืดหยุ่นอาจทำให้การบริหารเงินคงคลังไม่มีประสิทธิภาพได้ จึงได้ปรับลดเป็นไม่เกินร้อยละ ๓ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่า การบริหารเงินคงคลังที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้หลายช่องทาง เช่น รัฐบาลสามารถบริหารรายรับ-รายจ่าย โดยการชะลอในส่วนของรายจ่ายได้

หรือเรียกให้หน่วยงานนำส่งรายได้ หรือนำเงินนอกงบประมาณมาฝากคลังได้ นอกจากนี้ ยังสามารถบริหารจัดการในส่วนของการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เบิกจ่ายในแต่ละช่วงเวลาได้ เนื่องจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมีการทยอยกู้เป็นรายไตรมาสอยู่แล้ว ดังนั้น เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ในส่วนนี้จึงนำมาช่วยเสริมสภาพคล่องของเงินคลังในส่วนนี้ได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้ออกเป็นวงเงิน T-bill เท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบร้อยละ ๓

ในส่วนของการนำเครื่องมือนี้มาใช้ กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่าจะใช้ในกรณีมีความจำเป็นต้องบริหารสภาพคล่องและเป็นครั้งคราวเท่านั้น และไม่ควรร้างยอด T-bill ไว้ข้ามปีงบประมาณ ซึ่งความจำเป็นในการใช้เงินมีเพียงในไตรมาสที่ ๑ ถึงไตรมาสที่ ๒ เท่านั้น ส่วนในไตรมาสที่ ๓ และไตรมาสที่ ๔ จะมีเงินภาษีทยอยเข้า จึงสามารถที่จะทยอยลดในส่วนนี้ได้

ประเด็นที่ ๒ : การขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมปี

อดีตที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยในหลักการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายเหลือมปี และให้ความเห็นว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะต้องดูปัจจัยต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน ดังนี้

๑. หากมีฐานะทางการคลังที่ดีหรือมีการขาดดุลงบประมาณลดลง อาจทำให้การกู้เงินลดลงด้วย นอกจากนี้ ตามปกติจะต้องมีการวางแผนการออกพันธบัตรในแต่ละไตรมาส โดยจะมีการประกาศแผนดังกล่าวให้ตลาดหรือนักลงทุนได้รับทราบ ซึ่งกระทรวงการคลังจำเป็นต้องเดินตามแผนนั้น ดังนั้น แม้บางปีสถานะเงินคลังจะมีเงินเพียงพออยู่แล้ว แต่ก็จำเป็นต้องออกตราสารให้ครบวงเงินตามที่ประกาศไว้ ซึ่งประเด็นนี้จะเกี่ยวเนื่องกับการวางแผนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ เหลือมปี ดังนั้นจึงต้องวางแผนการออกตราสารให้สอดคล้องและรองรับกระบวนการภายใต้กฎหมายที่แก้ไขด้วย ทั้งในส่วนของระดับเงินคลังที่เหมาะสมที่จะสำรองไว้ ณ สิ้นปี และข้อมูลการเบิกจ่ายเหลือมปี ซึ่งหากอาศัยข้อมูลในอดีตเพื่อประมาณการจะมีความแม่นยำหรือไม่

๒. แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่รัฐบาลมีฐานะทางการคลังไม่ดีเช่นมีการขาดดุลงบประมาณมากจะทำให้เกิดปัญหาคือต้องหาเงินจากแหล่งอื่นมาสำรองไว้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ซึ่งการขยายระยะเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีในกรณีเช่นนี้จะไม่ชัดเจน เนื่องจากมีการใช้เงินกู้ไปหมดแล้วแต่รายจ่ายยังไม่หมด จึงขอฝากให้พิจารณาว่าในทางปฏิบัติจะมีวิธีรองรับปัญหาดังกล่าวอย่างไรบ้าง

ผู้อำนวยการมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ให้ความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงของระดับเงินคลังจะขึ้นอยู่กับ ๒ ปัจจัย คือ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ และรายจ่ายจากงบกลาง และรายจ่ายเหลือมปี ซึ่งที่ผ่านมากรมบัญชีกลางได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องการเบิกเงินเหลือมปีมาโดยตลอด (ซึ่งส่วนมากเป็นงบลงทุนระยะยาว) และมีการปรับลดงบบ้างแล้ว

โดยปกติกรมบัญชีกลางจะกันเงินไว้ให้ส่วนราชการเป็นระยะเวลา ๒ ปี และหากครบกำหนดแล้วไม่มีการดำเนินการต่อจึงจะตัดวงเงินออก ทั้งนี้ เห็นว่าปัญหาในการเบิกจ่ายที่ต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ข้ามปีควรแก้ไขด้วยการเร่งรัดการเบิกจ่ายให้ทันภายในปีนั้น ๆ เพื่อไม่ให้เงินที่เบิกเหลือมีมากเกินไปหรือลดระยะเวลาที่กันเงินไว้จาก ๒ ปี เหลือ ๑ ปี ได้หรือไม่

นอกจากนี้ เห็นว่ากระทรวงการคลังได้เสนอแก้ไขกฎหมายในประเด็นการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องแล้ว ดังนั้น หากเงินคงคลังมีไม่เพียงพอก็สามารถกู้มาในจำนวนเท่าที่ขาดเท่านั้นโดยไม่ต้องอาศัยการกู้เพื่อชดเชยขาดดุลฯ หรือการกู้เต็มวงเงินของงบประมาณที่ตั้งไว้และสามารถรองรับประเด็นเบิกเงินเหลือมีปีที่เกิดขึ้นได้

ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ เห็นด้วยกับหลักการที่ให้กู้เงินในปีงบประมาณถัดไปได้ โดยเห็นว่าในหลักการแล้วหากเป็นการใช้เงินระยะสั้น ก็จะกู้ด้วยตราสารระยะสั้น แต่หากเป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ก็จะต้องกู้ระยะยาวเพื่อไปทำโครงการลงทุนต่าง ๆ การแก้ไขกฎหมายประเด็นนี้จึงถือเป็นเครื่องมือใช้ในยามจำเป็นเพื่อให้ความสะดวกในการบริหารจัดการให้โครงการมีความต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วเมื่อมีข้อกำหนดที่เพิ่มความคล่องตัวมากขึ้นก็มักจะมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลควบคู่ไปด้วยเสมอเพื่อให้เกิดความรอบคอบและรัดกุม ซึ่งในการนี้ เห็นว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ ๓ ประเด็น ได้แก่

๑. การเบิกเงินของหน่วยงานซึ่งต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเพื่อการ revise แผนงาน ควรหา กำหนดเวลาในการแจ้งว่าช่วงใดมีความเหมาะสมที่สุด และวิธีรับมือหากเกิดกรณีที่ได้รับแจ้งในช่วงเวลาอันสั้น
๒. ความต่อเนื่องของโครงการ โดยเมื่อมีโครงการแล้วควรเร่งรัดให้เสร็จเป็นไปตามแผนงานหรือโครงการโดยเร็ว ซึ่งที่ผ่านมาถือว่าทำสำเร็จแล้วระดับหนึ่ง แต่ยังคงไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ
๓. การส่งต่อหรือประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน ให้มีความสอดคล้องกันมากขึ้นเมื่อ พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้ เพื่อให้สามารถติดตามความคืบหน้าต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของโครงการได้อย่างต่อเนื่อง

ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ให้ความเห็นว่า การกันเงินไว้เบิกเหลือมีปีไม่สามารถทราบยอดเงินได้ในทันที มีเพียงตัวเลขประมาณการจากข้อมูลการเบิกจ่ายที่ผ่านมาเท่านั้น เพราะการกันเงินไว้เบิกเหลือมีปีมีกระบวนการ ในการพิจารณา ๒ ลักษณะ คือ หากเป็นกรณีกันเงินแบบมีหนี้ จะยกยอดเงินกันไปในปีงบประมาณถัดไปแบบอัตโนมัติ (ผ่านระบบ GFMS) ซึ่งจะทราบยอดเงินในช่วงต้นเดือนตุลาคมของปีงบประมาณถัดไป แต่หากเป็นการ กันเงินแบบไม่มีหนี้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การพิจารณาอนุมัติการกันเงินในกรณีนี้จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของแต่ละปี ซึ่งกรมบัญชีกลางจะทยอยพิจารณาอนุมัติเป็นกรณี ๆ อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการ

งบประมาณฯ ที่มีการแก้ไขได้กำหนดให้สามารถกันเงินในกรณีแบบมีหนี้เท่านั้น ซึ่งทำให้กรณีกันเงินแบบไม่มีหนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ ความเข้มงวดของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ยอดเงินกันเหลือมปีลดลงไปได้

ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า การประมาณการรายรับจะประมาณการล่วงหน้าเป็นปี ซึ่งในระหว่างปีอาจมีปัจจัยที่ทำให้การประมาณการนั้นคลาดเคลื่อน เช่น การยกเว้นจัดเก็บภาษีระหว่างปี หรือภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากสามารถควบคุมการเบิกจ่ายระหว่างปีให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ ก็จะช่วยให้สามารถประมาณการการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ได้แม่นยำขึ้น

คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้มีการชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. **ข้อชี้แจงประเด็นความจำเป็นในการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ :** หลักการในการแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้ไม่ได้เป็นการแก้ไขในส่วนของเพดานการกู้เงินแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการเพิ่มทางเลือกในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้สามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่าย กรณีที่มีการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินเหลือมปีซึ่งเกิดขึ้นเป็นปกติอยู่แล้วโดยเฉลี่ย ๗ - ๘% ของทุกปี ซึ่งตามกระบวนการงบประมาณปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ได้อนุญาตให้กันเงินไว้ใช้จ่ายเหลือมปีได้ ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่มีการก่อหนี้ผูกพันแล้วและกรณีที่ยังไม่ได้มีการก่อหนี้ผูกพัน ซึ่งที่ผ่านมาในกรณีหลังมักจะทำให้เกิดปัญหาขาดดุลโดยตลอด ซึ่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วก็ได้มีการแก้ไขกระบวนการกันเงินเหลือมปีขึ้น โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าให้สามารถกันได้เฉพาะกรณีก่อหนี้ผูกพันไว้แล้วเท่านั้น และกันได้ในระยะเวลา ๖ เดือน และขยายได้อีกไม่เกิน ๖ เดือน

ส่วนการแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ จะทำให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับกฎหมายวิธีการงบประมาณมากขึ้น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาความจำเป็นในการเบิกจ่าย ระดับเงินคงคลัง ประกอบการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณออกไปภายหลังสิ้นปีงบประมาณได้ จากเดิมที่ต้องทำให้เสร็จสิ้นภายในเดือนกันยายนของทุกปีทำให้ต้องมีการกู้เงินมาเก็บไว้มากเกินไปจนความจำเป็นและทำให้มีระดับของเงินคงคลังที่สูงมากเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม สามารถขยายระยะเวลาได้ภายใต้กรอบวงเงินที่มีการกันไว้เบิกเหลือมปี และจะกู้เงินได้ไม่เกินกรอบดังกล่าวนี้เท่านั้น

๒. **ข้อชี้แจงประเด็นกระบวนการทำงานและวิธีปฏิบัติ :** ประเด็นการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายเหลือมปีนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะก็มีความกังวลในขั้นตอนปฏิบัติหรือกระบวนการทำงานเช่นเดียวกัน เนื่องจากก่อนสิ้นปีงบประมาณยอดวงเงินที่เบิกจ่ายเหลือมปียังไม่ทราบจำนวนที่ชัดเจน ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการขาดดุลฯ ออกไป จึงมีประเด็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอาศัยกรอบวงเงินใดในการการขยายระยะเวลาการขาดดุลงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการ

กฤษฎีกาเห็นว่า เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังที่ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อปรับกระบวนการทำงาน ซึ่งร่างกฎหมาย มาตรา ๒๑ ไม่ใช่บทบังคับให้ต้องปฏิบัติ แต่เป็นทางเลือกให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการ เงินสดของกระทรวงการคลังได้เพิ่มขึ้น

๓. ข้อชี้แจงประเด็นการปรับปรุงประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ : ในเรื่องการ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายนั้นเห็นว่า กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ ได้มีมาตรการเร่งรัด อยู่แล้ว ทั้งนี้ งบประมาณที่ดำเนินการเร่งรัดได้ยากที่สุด คือ งบกลาง เนื่องจากการใช้งบประมาณดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและประมาณการได้ยาก เช่น การใช้เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ซึ่งต้องใช้การ คาดการณ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกันเงินไว้สำหรับเรื่องดังกล่าวโดยยังไม่มีหนี้ผูกพัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งรับหลักการ ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ได้มอบหมายให้ กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตของหน่วยงานไปพิจารณาด้วย ซึ่งในส่วนของธนาคารแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังควรปรับปรุงกระบวนการประมาณการกระแสรายรับ-รายจ่ายของภาครัฐ ให้มีความแม่นยำมากขึ้น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจึงได้สอบถามทางผู้แทน กพร. ว่าปัจจุบันการวัดผล การเบิกจ่ายหรือนำส่งรายได้จะมีการวัดตัวเลขกันช่วงสิ้นปีงบประมาณ ทำให้ในระหว่างปีงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ไม่มีแรงจูงใจหรือมาตรการบังคับที่จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายหรือนำส่งรายได้ ตามแผนในแต่ละเดือน/ไตรมาส แต่จะไปเร่งรัดเฉพาะช่วงไตรมาสสุดท้ายหรือช่วงปลายปีงบประมาณ เท่านั้น ซึ่งส่งผลให้การประมาณการรับ-จ่ายที่ผ่านมามีความคลาดเคลื่อนค่อนข้างมาก ซึ่งจากการที่ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเคยศึกษางานวิจัยพบว่าในต่างประเทศจะใช้ตัวชี้วัด (KPI) มาวัดประสิทธิภาพ การเบิกจ่ายในระหว่างปีด้วย ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติและทำให้การประมาณการรายรับ - รายจ่าย มีความแม่นยำ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการประมาณการการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องยิ่งขึ้น ดังนั้น จะมีความ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะนำเรื่องการดำเนินการตามแผนการเบิกจ่ายหรือการนำส่งรายได้มาเป็นเกณฑ์ในการ พิจารณากำหนดตัวชี้วัดของส่วนราชการต่าง ๆ ในการนี้ ผู้แทน กพร. ขอรับประเด็นดังกล่าวไปพิจารณา ต่อไป

๓. สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตราร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีดังนี้^๓

ด้านเศรษฐกิจและสังคม

เชิงบวก : กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม และจะส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นในการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) ในช่วงสิ้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริงเท่านั้น จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกำหนดให้การบริหารเงินคงคลังจะต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่อง

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก : กระทรวงการคลัง

เชิงลบ : ไม่มี

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ : ไม่มี

ด้านอื่น ๆ

เชิงบวก : มีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม

เชิงลบ : ไม่มี

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ : ไม่มี

๔. การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน

ได้มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชนผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ www.lawamendment.go.th ในหัวข้อ “รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว เห็นควรยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

^๓ สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. และ หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

๖. ความเห็นต่อการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติการบริหาร
หนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว เห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ แล้ว

คำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ.

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร

เพื่อให้กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ และสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือในปีได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม

เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด

“เงินคงคลัง” ถือเป็นเงินสดคงเหลือในมือของรัฐบาล (Cash on hand) ที่มีสำรองไว้สำหรับการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเงินคงคลังจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกระแสรายรับและรายจ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา โดยหลักการแล้วปริมาณเงินคงคลังจึงไม่ได้สะท้อนถึงความมั่งคั่งของประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น หลักการสำคัญในการบริหารเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ คือการบริหารจัดการเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา โดยที่รัฐบาลไม่มีต้นทุนในการถือครองเงินสดที่มากเกินไป

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้เพื่อสำรองเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเมื่อรัฐบาลมีการจัดท่างบประมาณแบบขาดดุล และการกู้เงินเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตลอดจนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเมื่อกระแสรายรับ-รายจ่ายของรัฐไม่สอดคล้องกันในช่วงปีงบประมาณ (Mismatch) อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลให้การบริหารจัดการเงินคงคลังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใน ๒ ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ : เพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

ประเด็นที่ ๒ : เพิ่มเติมให้กระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือในปีได้

๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

ประเด็นที่ ๑ : การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

ด้วยลักษณะโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีกระแสเงินสดรับ-เงินสดจ่ายไม่สอดคล้องกันในแต่ละช่วงเวลา (โดยจะมีเงินสดรับสูงกว่าเงินสดจ่ายในช่วงเดือนมิถุนายนและเดือนกันยายน ส่วนเดือนอื่น ๆ เงินสดจ่ายจะสูงกว่าเงินสดรับ) ส่งผลให้กระทรวงการคลังจำเป็นต้องกู้เงินโดยการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) เพื่อ

บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังอย่างต่อเนื่อง โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๖๐ กระทรวงการคลังมีการขาดดุลเงินสดสูงสุดอยู่ในช่วง ๕๑,๒๑๑ - ๘๕,๑๕๙ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้กำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไว้ในวงเงินเดียวกัน กล่าวคือ ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น (มาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๒๑) โดยกรอบเพดานการกู้เงินดังกล่าวมีที่มาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (มาตรา ๙ ทวิ)

โดยหลักการแล้วการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง มีวัตถุประสงค์และรูปแบบวิธีการกู้เงินที่แตกต่างกัน โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเป็นการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีวงเงินขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องวางแผนการกู้เงินตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณด้วยเครื่องมือหรือตราสารหนี้ระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ในขณะที่การกู้เงินเพื่อบริหารเงินคงคลังเป็นการบริหารดุลเงินสดของรัฐบาลเพื่อให้กระแสเงินสดรับ - เงินสดจ่ายมีความสอดคล้องกัน ซึ่งเป็นการบริหารจัดการเงินกู้ในระหว่างปี และต้องใช้ตราสารหนี้ระยะสั้นโดยการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) เป็นเครื่องมือหลักในการเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลัง

ด้วยลักษณะการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการกู้เงินเพื่อบริหารเงินคงคลังที่มีวัตถุประสงค์และรูปแบบวิธีการกู้เงินที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แต่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้การกู้เงินทั้ง ๒ กรณีอยู่ในกรอบวงเงินเดียวกัน ส่งผลให้การบริหารเงินคงคลัง และการวางแผนการกู้เงินที่ผ่านมามีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งย่อมกระทบต่อการบริหารจัดการ Portfolio หนี้ของรัฐบาล และต้นทุนในการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังไว้เป็นการเฉพาะ

ประเด็นที่ ๒ : การขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมปี

ในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตามกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้กระทรวงการคลังต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณนั้น ๆ ในขณะที่กระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละปีหน่วยงานภาครัฐที่ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ทันภายในปีงบประมาณ จะมีการขออนุมัติเพื่อกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือมปีได้ ส่งผลให้รัฐบาลมีต้นทุนการถือครองเงินสดในส่วนที่ต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมาทั้งจำนวนโดยไม่จำเป็น ดังนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมปีดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อรองรับกระบวนการดังกล่าวให้ชัดเจน

หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลประการใด

ประเด็นที่ ๑ : การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

เนื่องจากภายใต้กฎหมายในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติรองรับการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงิน (โดยการออก T-bill) เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังโดยใช้วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (กล่าวคือ ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น (มาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๒๑) ซึ่งการใช้วงเงินกู้ดังกล่าวมีข้อจำกัดและเกิดต้นทุนในการบริหารเงินสด ดังนี้

๑. การออก T-bill เพื่อบริหารสภาพคล่องภายใต้กรอบการขาดดุลฯ ทำให้ไปกินวงเงินกู้ขาดดุลฯ ส่งผลให้มีข้อจำกัดในการวางแผนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ซึ่งโดยปกติต้องกู้ด้วยตราสารหนี้ระยะยาว
๒. หากในปีใดมีการกู้ขาดดุลฯ เต็มกรอบเพดานจะทำให้วงเงินบริหารสภาพคล่องมีจำกัดและไม่เพียงพอต่อการบริหารสภาพคล่องในแต่ละช่วงเวลา

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ในการบริหารเงินคงคลังที่ผ่านมา เมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณกระทรวงการคลังจะดำเนินการออก T-bill เพื่อ Rollover หนี้คงค้างออกไปตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ เพื่อรักษาวงเงินตัวเงินคลังสำหรับการบริหารเงินสดไปในปีงบประมาณต่อไป แม้ในบางปีอาจมีปริมาณเงินคงคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณเพียงพอแล้วก็ตาม การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้กระทรวงการคลังมีกรอบวงเงินกู้สำหรับการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเป็นการเฉพาะ จึงไม่มีความจำเป็นในการออก T-bill ในช่วงสิ้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริงเท่านั้น จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้

ประเด็นที่ ๒ : การขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมปี

การเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐโดยปกติจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันและมีความจำเป็นต้องใช้วงเงินงบประมาณดังกล่าวในปีงบประมาณถัดไป จะสามารถขออนุมัติเพื่อกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือมปีได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๗ และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐๑ และ ๑๐๒

จากข้อมูลในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๖๐ ที่ผ่านมากระทรวงการคลังมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๒.๖ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่ในช่วงเวลาเดียวกันมีการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือมปีสูงถึงร้อยละ ๘.๗ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เท่ากับว่าจำนวนเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ที่นำส่งคลังไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณแต่ยังไม่ได้มีการเบิกจ่ายมีวงเงินค่อนข้างสูง ซึ่งถือเป็นต้นทุนในการถือครองเงินสดโดยไม่จำเป็น (carry cost) ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าวย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินคงคลังในภาพรวม

๑.๓ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง
ไม่มีทางเลือกอื่น

แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

๑.๔ มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจ มีดังต่อไปนี้

เพื่อให้มีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ โดยแยกวัตถุประสงค์และกรอบวงเงินการกู้เพื่อบริหารเงินคงคลังออกจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และให้สามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมปีได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อรองรับหลักการดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป

๑.๕ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะตามแนวทางที่กล่าวข้างต้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคการคลังของประเทศ ดังนี้

(๑) กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม และเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากต้นทุนเงินกู้ (carry cost) ที่แฝงอยู่ในเงินคงคลัง

(๒) กระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมปีได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง โดยช่วยลดต้นทุนการถือครองเงินสดเมื่อยังไม่มี ความจำเป็นต้องเบิกจ่าย และทำให้การวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

(๓) สอดคล้องกับร่างกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

๑) กรอบวินัยในการบริหารเงินคงคลัง ซึ่งกำหนดให้การบริหารเงินคงคลังจะต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่อง

๒) กรอบวินัยในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณฯ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา

๑.๖ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร

การเสนอแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้จะทำให้การบริหารเงินคงคลังมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถรักษาระดับเงินคงคลังให้มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนเงินกู้ (carry cost) ที่อาจแฝงอยู่ในเงินคงคลังลงได้

ตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีอย่างไร

สามารถรักษาเงินคงคลังให้อยู่ในระดับที่ความเหมาะสมเพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ

๑.๗ การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด

ไม่มี

การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นผลดีหรือก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

๒. ผู้ทำภารกิจ

๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน ตลอดจนการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๓๖ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการจัดการกู้เงินเพื่อสำรองเงินคลัง ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะจึงเป็นภารกิจของกระทรวงการคลังโดยตรง

ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร

ไม่ควร เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

๒.๒ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด

ไม่ควร เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สบน. โดยตรง

๒.๓ ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่

ไม่ เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สบน. โดยตรง

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑ การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร

หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function) ในเรื่องการบริหารหนี้สาธารณะ

หน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลัง

ยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องที่ ๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๕ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่อง

แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในด้านกฎหมาย (การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ทั้งนี้ ตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รักษาสภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการเบิกจ่ายของหน่วยงาน และกำหนดกรอบวงเงินกู้ดังกล่าวไว้
อย่างชัดเจน โดยในขณะใดขณะหนึ่งกระทรวงการคลังจะมีตัวเงินคลังคงค้างได้ไม่เกินร้อยละ ๓ ของงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ในส่วนมาตรการกำกับ ได้มีการกำหนดให้กระทรวงการคลังแยกตัวเงินคลังที่ออกเพื่อบริหารสภาพคล่อง
ออกจากตัวเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงการคลังต้องรายงานยอดตัวเงินคลัง
คงค้างที่ออกเพื่อบริหารสภาพคล่องต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย

นอกจากนี้ ในประเด็นการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับ
การเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปี มีมาตรการควบคุมโดยกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้ไม่เกินงบประมาณ
รายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปี และในส่วนของมาตรการกำกับได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง
ประกาศวงเงินที่มีการขยายระยะเวลากู้เงินดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๓.๗ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

๓.๗.๑ เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม

-

๓.๗.๒ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร คำนึงต่อภาระ
ที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร

-

๓.๗.๓ มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร

-

๓.๗.๔ มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่

-

๓.๗.๕ มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์การปฏิเสธคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร

-

๓.๗.๖ มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่

-

มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่

-

๓.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๓.๘.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการหรือไม่ มีความจำเป็นอย่างไร
ไม่มี

๓.๘.๒ คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมีอำนาจเข้าซ้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่

-

หากมีความซ้ำซ้อน จะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น

-

๓.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่

เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

๓.๙ มีกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร
ไม่มี

๓.๑๐ ประเภทของโทษที่กำหนด

โทษทางอาญา โทษทางปกครอง ระบบผสม

๓.๑๑ การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด

๓.๑๒ ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๔.๑ การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้ มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักการกู้เงินของกระทรวงการคลังซึ่งกระทำในนามรัฐบาลไทย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามร่างมาตรา ๒๑ ที่เสนอ มีความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดในเรื่องการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลอยู่ระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ซึ่งร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๖/๒๕๖๐) ได้ตัดประเด็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามมาตรา ๙ ทวิ ออกแล้ว ดังนั้น หากกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็จะมีประเด็นความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. ตามที่เสนอนี้

๔.๒ ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่

๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า

๕.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง

- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

- กรมบัญชีกลาง

ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

๕.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว

ด้านเศรษฐกิจ

- เชียงบวก.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงบวก.....

- เชียงลบ.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงลบ.....

ด้านสังคม

- เชียงบวก.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงบวก.....

- เชียงลบ.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงลบ.....

ด้านอื่น ๆ

- เชียงบวก : มีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล
งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง
ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงบวก : - สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

- กรมบัญชีกลาง

- เชียงลบ.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงลบ.....

๕.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

การจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อย่างไร

๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๕.๔.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

๕.๔.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด

การประกอบกิจการเป็นไปได้โดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด

ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากขึ้นเพียงใด

และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนามากขึ้นเพียงใด

๕.๔.๓ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร

การเสนอแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้จะทำให้กลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคลังและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากขึ้นเพียงใด

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นในการออก T-bill ในช่วงสิ้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริงเท่านั้น และสามารถวางแผนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือของหน่วยงาน จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้

๕.๔.๔ วิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

- (๑) สถานะเงินคลังอยู่ในระดับที่ความเหมาะสมเพียงพอต่อการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ
- (๒) สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐอันเกิดจากต้นทุนเงินกู้ (carry cost) ที่แฝงอยู่ในเงินคลังลงได้

๕.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย
ไม่มี

๕.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ

๖. ความพร้อมของรัฐ

๖.๑ ความพร้อมของรัฐ

- (ก) กำลังคนที่คาดว่าจะต้องใช้
- (ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี
- (ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย

๖.๒ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

๖.๓ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

วิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย

การเข้าถึงข้อมูลประชาชน

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย

๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร

ไม่มี

๗.๒ มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร
กรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินคงคลังโดยตรง

๗.๓ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

ในขั้นตอนการกำหนดแผนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณากลับกรองจากคณะทำงานพิจารณาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย) ร่วมพิจารณาความสอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลังและประมาณการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย

๗.๔ ผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจาก

กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินในนามรัฐบาลไทย และการบริหารเงินคงคลัง ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกระทรวงการคลัง

๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ

๘.๑ ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

๘.๒ การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๘.๒.๑ ในกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดบ้าง แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด

ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดให้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องรายงานยอดตัวเงินคลังคงค้าง ต่อรัฐสภาด้วย (โดยรายงานรวมไปกับรายงานผลการกู้เงินและการค้าประกันตามมาตรา ๑๗) นอกจากนี้ ในการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องประกาศวงเงินกู้ที่มีการขยายระยะเวลากู้เงินดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๘.๒.๒ หากมีการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมอย่างไร

๘.๒.๓ ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างไร

๘.๓ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจอย่างไรบ้าง

การดำเนินการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะต้องมีการบรรจุอยู่ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ เพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

๘.๓.๑ มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหรือไม่ อย่างไร

ในขั้นตอนการดำเนินการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการภายใต้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออก การซื้อขาย การโอนและการใช้ตราสารหนี้เป็นหลักประกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งต้องมีการประกาศการกู้เงิน และรายงานผลการกู้เงินต่อสาธารณชนได้รับทราบตามที่กฎหมายกำหนด

๘.๓.๒ มีกระบวนการร้องเรียนจากบุคคลภายนอกหรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง

๙.๑ ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่ ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดบ้าง

ไม่มีกฎหมายลำดับรองที่ต้องออก

๙.๒ มีกรอบในการตราอนุบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรอย่างไร

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

มีการรับฟังความคิดเห็น ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น

๑๐.๑ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็นหน่วยงานภาครัฐ

สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ ได้แก่ - สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- กรมบัญชีกลาง

ภาคประชาชน/องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

ประชาชนทั่วไป

องค์กรอื่น ได้แก่

๑๐.๒ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร

มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น โดยเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th

๑๐.๓ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเสนอมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

จัดทำ ไม่มีการจัดทำ

ในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่

วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น

ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น

คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ แล้ว

ลงชื่อ.....

(นายประภาศ คงเอียด)

ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๐

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ : นางสาวอัจฉรา อาธารมาศ

หมายเลขติดต่อ : ๐๒ ๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๙๑๕

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๐๒๑๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ ลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วนแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ตรวจพิจารณา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอ

กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อดำเนินการ โดยมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง โดยการกู้เงินดังกล่าวจะต้องนำส่งคลัง และกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไม่เกินร้อยละห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมถึงกำหนดให้การชำระหนี้เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังให้ชำระจากเงินคงคลังเท่านั้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๐ และเพิ่มมาตรา ๒๑/๑)

๒. ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ ธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตว่า กระทรวงการคลังควรประมาณการสภาพคล่องเงินคงคลังโดยคำนึงถึงความต้องการใช้จ่าย ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้ประมาณการมีความแม่นยำ และสอดคล้องกับสถานการณ์ในระยะใกล้ที่ประเมินว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังมีประสิทธิภาพและไม่เกิดต้นทุนจากการกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องโดยไม่จำเป็น

๒.๒ สำนักงบประมาณ มีข้อสังเกตว่า กรณีร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไว้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไว้เป็นการเฉพาะนั้น

อาจเป็นกรอบวงเงินกู้ที่สูงเกินไป เนื่องจากหากมียอดหนี้เงินกู้ดังกล่าวเต็มกรอบวงเงินร้อยละ ๕ ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะโดยรวมของประเทศและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นและไม่ควรเกินกรอบวงเงินกู้ชุดขยายการขาดดุลงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

๒.๓ คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีคณะพิเศษ มีข้อสังเกตว่า ร่างที่กระทรวงการคลังเสนอเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อขยายการขาดดุลงบประมาณ และการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคงคลัง โดยแยกการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคงคลังไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งเดิมการกำหนดวงเงินกู้ทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในกรอบวงเงินเดียวกันคือร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไม่เกินร้อยละ ๕ ดังกล่าว จึงทำให้มีผลเป็นการเพิ่มสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะของประเทศและอาจส่งผลกระทบต่ออัตราส่วนระดับหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศได้ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงควรชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นของการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ต่อไปด้วย

๓.สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. แล้ว สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) ได้ตัดร่างเดิมมาตรา ๓ (การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘) ออก เนื่องจากได้มีการเพิ่มเติมร่างมาตรา ๒๑/๑ ได้กำหนดให้การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง จึงสอดคล้องกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้กรณีตั๋วเงินคลังจะจ่ายจากเงินคงคลังก็ได้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

(๒) ได้เพิ่มเติมการแก้ไขมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อขยายการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณสำหรับกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกจ่ายงบประมาณได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม (ร่างมาตรา ๔)

(๓) ได้แก้ไขร่างเดิมมาตรา ๕ (การเพิ่มเติมมาตรา ๒๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘) โดยกำหนดให้การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ให้กระทรวงการคลังกู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเท่านั้น และกำหนดเงื่อนไขสำหรับการกู้ว่าต้องเป็นการกู้ที่มีลักษณะเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลัง

ให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย และแก้ไขกรอบวงเงินในการกู้จากร้อยละ ๕ ลดลงเหลือร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และกำหนดหน้าที่ให้กระทรวงการคลังต้องรายงานยอดตัวเงินคลังคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณต่อ รัฐสภา รวมไปถึงรายงานตามมาตรา ๑๗ ด้วย

นอกจากนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

๔. ข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตในการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังต่อไปนี้

(๑) การออกตัวเงินคลังเพื่อกู้เงินนั้นสามารถกระทำได้สำหรับการกู้เงินในหลาย วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งการกู้เงิน เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลังตามที่กระทรวงการคลังได้เพิ่มในครั้งนี้เป็นวัตถุประสงค์หนึ่ง ที่กำหนดให้สามารถออกตัวเงินคลังเพื่อกู้เงินได้ และเงินที่ได้รับจากการกู้ออกต้องนำส่งคลัง ดังนั้น การที่ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้การจ่ายเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ ให้จ่ายจากเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เว้นแต่ในกรณีของตัวเงินคลัง ให้จ่ายจากเงินคลัง ย่อมหมายถึงการจ่ายเงินคลัง เพื่อชำระคืนเงินต้นเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการออกและจัดการตราสารหนี้แต่อย่างใด

(๒) การเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง ตามที่กระทรวงการคลังได้เพิ่มในครั้ง นี้ ยังมิได้มีการนำหลักการนี้ไปกำหนดในร่างพระราชบัญญัติวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. แต่อย่างใด ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแล้วและอยู่ในขั้นตอนการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังในเรื่องนี้เพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

(๓) การเพิ่มเติมการแก้ไขมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงิน เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณ สำหรับกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณได้นั้น คณะกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาประกอบกับมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ด้วยแล้ว โดยเห็นว่าอาจมีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่กำหนดให้การกู้เงินต้องเป็นการกู้ในปีหนึ่งๆ แต่การแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑ ได้กำหนดให้สามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมี รายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนี้ได้มีการ เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งอยู่ในขั้นรอการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าว ไม่มีการกำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายแล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่าการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล งบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในอนาคตจะใช้บังคับตามพระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เท่านั้น จึงไม่มีประเด็นปัญหาความขัดกันของกฎหมายแต่อย่างใด

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จะทำให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลังได้ เพื่อให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคลังตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๐

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้เพื่อสำรองเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเมื่อรัฐบาลมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและการกู้เงินเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ตลอดจนการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเมื่อกระแสรายรับ-รายจ่ายของรัฐไม่สอดคล้องกันในระหว่างปีงบประมาณ (Mismatch) อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลให้การบริหารจัดการเงินคงคลังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใน ๒ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) เพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง และ ๒) เพิ่มเติมให้กระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปีได้ ดังนั้น การตรากฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะจึงมีข้อดีดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังที่มีประสิทธิภาพ และสามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปีได้ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม

๒. การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นในการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) ในช่วงสั้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริงเท่านั้น จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้

๓. ก่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกำหนดให้การบริหารเงินคงคลังจะต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็น เพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่อง

เงินคงคลังคืออะไร*

เงินคงคลัง คืออะไร มีความสำคัญกับประเทศอย่างไร หากเงินคงคลังหมดจริง ๆ จะเกิดอะไรขึ้น
ทำความเข้าใจศัพท์เศรษฐศาสตร์คำสำคัญที่คนไทยควรรู้

เงินคงคลัง (Treasury Balance) คือ ปริมาณหรือจำนวนเงินสด หรือสิ่งใกล้เคียงเงินสดที่เป็นรายได้เหลือจากการใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินการของรัฐซึ่งถูกเก็บสะสมไว้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เปรียบเสมือนเป็นเงินออมของประเทศ ซึ่งเงินคงคลังมีด้วยกันหลายประเภท

เงินคงคลังนั้น แบ่งได้เป็น ๓ ประเภทคือ

๑. บัญชีเงินของกระทรวงการคลังที่ฝากธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งสาขาต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย

๒. เงินสด ณ กรมธนารักษ์ และสำนักงานคลังจังหวัด

๓. อื่น ๆ ได้แก่ บัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ บัตรภาษี รวมถึงธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ของกระทรวงการคลัง ที่อยู่ในระหว่างการขนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เงินคงคลังส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บเงินภาษี รวมทั้งการกู้เงินเข้ามาเพิ่มเติม ทั้งนี้เงินคงคลังของรัฐบาลสามารถเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก ๓ ประการ นั่นคือ

๑. การจัดเก็บรายได้ของรัฐ

การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมาจากเงินภาษีเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรง หรือภาษีทางอ้อม โดยภาษีทางตรงประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ส่วนภาษีทางอ้อมประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม, ภาษีสรรพสามิตและอากรแสตมป์, ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน, ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า, ภาษีโภคภัณฑ์อื่น, ค่าภาคหลวงแร่, ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมและภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น ภาษีสินค้าเข้า - ออก และภาษีลักษณะอนุญาต ซึ่ง ๓ กรมหลักของกระทรวงการคลังที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีก็ได้แก่ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร

๒. การใช้จ่ายของรัฐ

การใช้จ่ายของรัฐบาล หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลใช้เพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศ แบ่งตามลักษณะงานได้ดังนี้

- การบริหารทั่วไปของรัฐ ได้แก่ การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน
- การบริหารชุมชนและสังคม ได้แก่ การศึกษา, การสาธารณสุข, สังคมสงเคราะห์, การเคหะและชุมชน และการศาสนาและวัฒนธรรม
- การบริหารเศรษฐกิจ ได้แก่ การซื้อเพลิงและพลังงาน, การเกษตร, เหมืองแร่, การขนส่งและการสื่อสาร, การบริหารเศรษฐกิจอื่น เช่น โรงแรม, ภัตตาคาร, การท่องเที่ยว
- การใช้จ่ายด้านอื่น ๆ เช่น การชำระหนี้เงินกู้สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน

* ที่มา : สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ พ.ย. ๒๕๖๐, จาก<https://money.kapook.com/view165862.html>

๓. การนำเงินคงคลังออกมาใช้

พระราชบัญญัติเงินคงคลังบัญญัติไว้ว่า รัฐบาลสามารถใช้เงินคงคลังในกรณีนอกเหนือจากเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายได้เพียง ๕ ประการเท่านั้น คือ

๑) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

๒) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อาจจ่ายเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

๓) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

๔) เพื่อซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

๕) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

หากมีการจ่ายเงินคงคลังทั้ง ๕ กรณีข้างต้นไปแล้ว เมื่อได้จ่ายไปแล้ว จะต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในปีถัดไป

กล่าวโดยสรุปทั้ง ๓ ปัจจัยข้างต้นนั้นมีผลต่อจำนวนเงินคงคลัง นั่นคือ หากรัฐสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐในปีนั้น ๆ จะส่งผลให้มีเงินคงเหลือและเพิ่มยอดสะสมของเงินคงคลังได้ แต่ถ้าหากรัฐจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐในปีนั้น ๆ อาจส่งผลให้ระดับเงินคงคลังลดลงจากการนำเอาเงินคงคลังออกมาใช้

เช่น กรณีที่เงินคงคลังของประเทศไทยลดลงเหลือ ๗.๔ หมื่นล้านบาทในช่วงต้นปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เป็นผลมาจากการขาดดุลทางการคลัง เนื่องจากรัฐบาลเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าเป้า โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร แต่มีการเบิกจ่ายงบประมาณสูงกว่ารายได้ เพื่อใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเงินคงคลังจะเพิ่มขึ้นได้ในเดือนมีนาคม ๒๕๖๐ เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เงินคงคลังสำคัญอย่างไร

เงินคงคลัง นับว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สำคัญในการจัดการสภาพคล่องของรัฐบาล เปรียบเสมือนเป็นเงินออมของประเทศ การที่รัฐบาลมีเงินคงคลังในระดับที่เพียงพอจะช่วยสร้างความมั่นใจว่า รัฐบาลจะยังมีเงินไว้ใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน จึงช่วยป้องกันปัญหาทางเศรษฐกิจ และรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ แต่ถ้าเงินคงคลังอยู่ในระดับต่ำก็จะก่อให้เกิดความกังวลว่ารัฐบาลอาจไม่มีเงินสำหรับการเบิกใช้ในกรณีฉุกเฉิน และอาจประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม หากมีเงินคงคลังมากไปก็จะมีภาระเรื่องการเสียภาษี และอาจเสียโอกาสในการนำเงินนั้นไปพัฒนาประเทศ

จำนวนเงินคงคลังที่เหมาะสม ควรเป็นเท่าไร

เป็นการยากที่จะชี้ชัดว่าเงินคงคลังของรัฐบาลควรอยู่ที่ระดับใดถึงจะเหมาะสมหรือเงินคงคลังที่เหลืออยู่ ๗๔,๙๐๗ ล้านบาทนั้นน้อยไปหรือไม่ โดยต่างฝ่ายต่างมีมุมมองแตกต่างกัน

อย่างนายอภิศักดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มองว่า กรณีรัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินก็ไม่ควรกู้เงินมากองไว้ หรือเก็บเงินไว้เยอะให้มีภาระดอกเบี้ย อย่างช่วงที่ผ่านมาเงินคงคลังสูงถึง ๓ - ๕ แสนล้านบาท ทำให้เกิดภาระดอกเบี้ยปีละหลายพันล้านบาท ดังนั้นเงินคงคลังในระดับที่เหมาะสมคืออยู่ที่ระดับ ๕๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นั้นเท่ากับว่าจำนวนเงินคงคลังที่รัฐบาลเหลืออยู่ขณะนี้เหมาะสมแล้ว

ขณะที่นายอภิศักดิ์ ภูตระกูล ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ระบุว่า เงินคงคลังจะขึ้น - ลง ตามวัฏจักร คือจะอยู่ระดับสูงช่วงต้นปีงบประมาณ หรือเดือนตุลาคม และจะปรับลดลงตามการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่าย จากนั้นในช่วงเดือนมีนาคม - เมษายน และเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน เงินคงคลังจะสูงขึ้นจากการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมถึงช่วงเดือนสิงหาคม จะมีเงินคงคลังเพิ่มขึ้นจากช่วงจ่ายภาษีทุกครึ่งปีของบริษัทบางแห่ง และจะอยู่ระดับสูงสุดอีกครั้งในสิ้นเดือนกันยายนจากการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในปีงบประมาณถัดไปตามแผน ดังนั้นเงินคงคลังระดับ ๗.๔ หมื่นล้านบาทจึงเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์หลายคนได้แสดงทัศนะว่า ถึงแม้เงินคงคลังในระดับ ๗.๔ หมื่นล้านบาทนี้ จะไม่ใช่เรื่องที่น่าเป็นห่วงหากรัฐบาลยังไม่มีแผนจะใช้เงินก้อนใหญ่ในช่วงนี้ แต่ถ้าดูจากสภาพคล่องของเงินคงคลังเมื่อเทียบกับอดีต ต้องถือว่าจำนวนเงิน ๗.๔ หมื่นล้านบาท เดือนธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นปริมาณเงินคงคลังที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยปกติของเดือนธันวาคมของทุกปี ซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ ๒ แสนล้านบาท

โดยเมื่อตรวจสอบเงินคงคลัง ณ สิ้นไตรมาสแรกของแต่ละปีงบประมาณย้อนหลัง พบว่าเงินคงคลัง ณ สิ้นไตรมาสแรก (ตุลาคม - ธันวาคม) ของแต่ละปี เหลือเป็นจำนวนเงินดังนี้

- ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ มีเงินคงคลัง ๑๗๐,๓๑๓ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ มีเงินคงคลัง ๓๑๓,๔๒๙ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ มีเงินคงคลัง ๒๖๔,๖๗๗ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ มีเงินคงคลัง ๒๕๙,๑๓๖ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ มีเงินคงคลัง ๓๒๔ ๗๓๒ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ มีเงินคงคลัง ๑๗๙,๓๒๓ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ มีเงินคงคลัง ๓๘๖,๔๙๗ ล้านบาท
- ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ มีเงินคงคลัง ๗๔,๙๐๗ ล้านบาท

ทั้งนี้ข้อมูลจากตุลาการคลัง ตามระบบกระแสเงินสด จากกรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่จัดทำโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง พบว่า ปริมาณเงินคงคลังปลายปี ๒๕๕๙ อยู่ที่ ๔๔๑,๓๐๐ ล้านบาท แต่ในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๕๙ รัฐบาลมีนโยบายให้เร่งรัดให้เบิกจ่ายงบประมาณลงทุน จึงเหลือเงินคงคลัง ๗๔,๙๐๗ ล้านบาท

เงินคงคลังเหมือนหรือต่างกับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศอย่างไร

มีหลายคนเข้าใจว่า เงินคงคลัง กับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ เป็นตัวเดียวกัน แต่จริง ๆ แล้วคนละความหมาย โดยต้องอธิบายให้เข้าใจว่า เงินคงคลังก็เปรียบเสมือนเงินสดหรือเงินก้นถุงที่อยู่ในมือของรัฐบาล จากรายได้ที่เหลือจากการใช้จ่ายของรัฐ ซึ่งสามารถนำออกมาใช้ในจ่ายในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องเร่งด่วน

ส่วนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศนั้น เป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยถือเอาไว้ในรูปของทองคำ, สิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Rights : SDR), สินทรัพย์ส่งสมทบกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และเงินตราต่างประเทศ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ทันทีที่จำเป็น เงินทุนสำรองระหว่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศ และรองรับความเสี่ยงจากภาคต่างประเทศ เพราะสามารถใช้เพื่อชดเชยการขาดดุลการชำระเงิน หรือนำไปใช้แทรกแซงเพื่อดูแลค่าเงินในภาวะที่ตลาดการเงินมีความผันผวนสูงได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ค่าเงินกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศ

จะเกิดอะไรขึ้นถ้าเงินคงคลังใกล้หมดจริง ๆ

มีหลายคนตั้งคำถามด้วยความสงสัยว่า ถ้าหากเงินคงคลังมีน้อยหรือใกล้หมดจริง ๆ จะเกิดอะไรขึ้น ? คำตอบก็คือ หากเป็นเช่นนั้นอาจทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ ล่าช้าออกไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงการต่าง ๆ หรือหากประเทศเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้นมา กลุ่มข้าราชการน่าจะได้รับความเดือดร้อนเป็นกลุ่มแรก เพราะรัฐบาลจะต้องรัดเข็มขัด แต่ต้องบอกว่ากรณีเงินคงคลังหมดเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก เพราะเงินคงคลังเป็นตัวชี้วัดความมั่นคงแข็งแรงของฐานะทางการคลังของรัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลต้องบริหารจัดการอย่างเต็มที่ และหาทางแก้ปัญหาหากเงินคงคลังจะร่อยหรอแน่นอน

มีทางแก้ปัญหาอย่างไรหากเงินคงคลังใกล้หมด

หากเงินคงคลังใกล้หมดจริง ๆ สิ่งที่รัฐบาลจะทำคือ หารายได้เพิ่มจากการออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ทั้งจากเงินในประเทศ (เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ) และเงินจากนอกประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์การความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่น (JICA) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ฯลฯ เพื่อให้เงินคงคลังยังมีสภาพคล่องต่อไป

การบริหารเงินคงคลังในต่างประเทศ*

ประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียเป็นผู้ดูแลเงินคงคลังในรูปแบบของบัญชีเงินฝากสาธารณะ (Official Public Account : OPA) ที่ฝากไว้กับธนาคารกลาง (Reserve Bank of Australia : RBA) โดยยอดเงินฝากในแต่ละวันจะแสดงถึงสถานะด้านเงินสดของรัฐบาล โดยมี Australian Office of Financial Management (AOFM) เป็นผู้บริหารจัดการบัญชีดังกล่าว

การดำเนินการด้านการบริหารเงินสดของ AOFM มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการสร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะมีเงินสดเพียงพอต่อการใช้จ่ายตามภาระต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา และการบริหารเงินเพื่อให้มีต้นทุนในการถือเงินสดน้อยที่สุด รวมถึงการนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนให้เกิดผลตอบแทนอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารเงินสดให้เพียงพอกับการใช้จ่ายของรัฐบาล AOFM จะให้ความสำคัญกับการติดตามความผันผวนของระดับเงินคงคลังระหว่างปี และการสังเกตรูปแบบของรายรับ - รายจ่ายของรัฐบาลที่อาจเปลี่ยนแปลงไป โดยไม่เริ่มกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการให้มีการรักษาระดับเงินสดไว้ในช่วง ๕๐๐ - ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และพยายามรักษาค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่ ๙๑ วันของเงินสดไว้ไม่เกิน ๗๕๐ ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา

ทั้งนี้ ในส่วนของเงินสดที่ยังไม่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายจะถูกนำไปลงทุนในรูปของเงินฝาก ธนาคารกลาง หรือลงทุนในตลาดเงิน เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงิน หรือตั๋วเงินฝาก เป็นต้น โดยมีข้อจำกัดที่สามารถลงทุนได้เฉพาะในตราสารที่มีสกุลเงินดอลลาร์ออสเตรเลียเท่านั้น และในกรณีที่เกิดความผันผวนทางสภาพคล่อง AOFM สามารถบริหารเงินสดได้โดยการออกตั๋วเงินคลังระยะสั้น หรือการถอนเงินฝากหรือไถ่ถอนตราสารที่ได้นำไปลงทุนในตลาดเงินได้

นอกจากช่องทางในการบริหารเงินสดดังกล่าวแล้ว รัฐบาลออสเตรเลียยังได้ทำความตกลงกับรัฐบาลกลางในการเปิดวงเงินเบิกเกินบัญชี (Overdraft) ไว้ อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการด้วยวิธีนี้จะมีต้นทุนที่สูงกว่าแนวทางอื่น (Overdraft rate ของธนาคารพาณิชย์ +๑ basis point) ดังนั้น รัฐบาลจึงมักจะเลือกใช้วิธีนี้เฉพาะในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดไว้ล่วงหน้าเท่านั้น

สำหรับการวางแผนในการบริหารเงินสดนั้น AOFM จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการประมาณการเงินสดของรัฐบาลล่วงหน้าทั้งในระยะสั้น (๑ วัน) และระยะยาว (๑๒ - ๑๘ เดือน) โดยมีข้อมูลหลักที่ AOFM ใช้ในการประมาณการเงินสด เช่น ข้อมูลการจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานจัดเก็บภาษี ข้อมูลรายจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ วันครบกำหนดไถ่ถอนของตราสารหนี้และพันธบัตร และกำหนดการขายทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งการประมาณการกระแสเงินสดนี้จะต้องมีการทบทวนทุกวันทำการ

* ที่มา : สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พ.ย. ๒๕๖๐, จาก http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/Res_07_56.pdf

ประเทศตุรกี

รัฐบาลตุรกีจะทำการฝากเงินคงคลังไว้ที่ธนาคารกลาง (Central Bank of Turkey : CBRT) ภายใต้บัญชีเงินคงคลังที่ประกอบด้วยบัญชีย่อยต่าง ๆ เช่น บัญชีหลักสำหรับธุรกรรมด้านรายรับและรายจ่าย บัญชีการชำระหนี้ในและต่างประเทศ และบัญชีเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้เงินสดของรัฐบาลจะรวมถึงบัญชีที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Ziraat Bank) ซึ่งเป็นบัญชีที่แยกเฉพาะสำหรับการนำส่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการโอนเงินจากบัญชีที่ Ziraat Bank นี้ไปให้กับบัญชีที่ CBRT ต่อไป ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ได้เริ่มมีการจ่ายดอกเบี้ยให้กับเงินฝากของรัฐบาลที่ฝากอยู่ที่ CBRT และอนุญาตให้มีการนำเงินสดดังกล่าวไปใช้ในการลงทุนด้านอื่น ๆ ได้

สำหรับการบริหารเงินสดเพื่อรักษาสภาพคล่องของรัฐบาลให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายนั้น รัฐบาลได้พยายามดำเนินการ โดยรักษาต้นทุนให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด ผ่านเครื่องมือทางการเงิน ๓ ประเภท ประกอบด้วย การประมูลเงินฝาก (Deposit Auction) การออกตั๋วเงินคลัง และการออกสัญญาธุรกรรมซื้อคืนของรัฐบาล (Repurchase Agreement) โดยมีการกำหนดอายุของตราสารไว้ไม่เกิน ๓๐ วัน

ในส่วนของการประมาณการกระแสเงินสด กระทรวงการคลังจะทำการประมาณการรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลล่วงหน้า รายวัน รายเดือน และรายไตรมาส โดยมีการแยกการประมาณการประเภทรายรับจากรายได้ภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี รวมถึงรายรับอื่น ๆ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ในส่วนของการประมาณการรายจ่าย จะมีการประมาณการแยกรายจ่ายแต่ละกระทรวง และรายจ่ายในการชำระหนี้ โดยจะมีการประชุมรายเดือนร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่มีการเบิกจ่ายจำนวนมาก เช่น กระทรวงอาหาร เกษตร และปศุสัตว์ (Ministry of Food, Agriculture and Livestock) และสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น เพื่อทำการประมาณการกระแสเงินสดของรัฐบาลร่วมกัน

ประเทศแอฟริกาใต้

เงินคงคลังของรัฐบาลจะฝากอยู่ในรูปบัญชีเงินฝากที่ธนาคารกลาง (Reserve Bank) ในรูปแบบบัญชีเดียว และมีกรมธนารักษ์ (National Treasury) เป็นหน่วยงานบริหารเงินสด โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย การกำหนดแนวทางการบริหารเงินสด การเปิดบัญชีที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายการนำเงินคงคลังไปลงทุน และการจัดการธุรกรรมทางธนาคารที่มีประสิทธิภาพสำหรับเงินคงคลัง โดยมีกระทรวงการคลังช่วยทำหน้าที่ในการรักษาระดับเงินสดผ่านการกู้ยืมเงิน อย่างไรก็ตามบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารกลางจะมีการแยกบัญชีเพื่อการจ่ายเงินออกเป็นบัญชีย่อยตามประเภทและหน่วยงาน ในขณะที่เงินรายได้ของรัฐบาลที่ไม่ใช่ภาษีจะสามารถนำส่งคลังผ่านบัญชีของธนาคารพาณิชย์ได้

วัตถุประสงค์ในการบริหารเงินสดของรัฐบาลจะมุ่งเน้นไปที่การรักษาสภาพคล่องให้เพียงพอต่อความต้องการในการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยพยายามไม่ให้เกิดการรับ - จ่ายเงิน และการบริหารเงินสดของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อปริมาณเงิน/สภาพคล่องของธนาคารพาณิชย์และในตลาดเงินของประเทศ โดยมีการนำเงินสดส่วนเกินไปลงทุนเพื่อหาผลตอบแทน ผ่านการฝากเงินที่ธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งผลตอบแทนที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทน ผ่านการฝากเงินที่ธนาคารกลางและ

ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งผลตอบแทนที่ได้รับจะขึ้นอยู่กับอัตราผลตอบแทนเงินฝากระยะสั้น (Inter - bank overnight rate) เป็นหลัก และมีการเจรจาต่อรองเรื่องอัตราดอกเบี้ยเป็นรายไตรมาส

ในการบริหารเงินสดของรัฐบาล จะมีการทำประมาณการกระแสเงินสด ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการกู้เงินระยะสั้นจากการประมาณการรายรับ - รายจ่าย ในแต่ละช่วงเวลา และต้องมีการวางแผนการกู้เงินให้สอดคล้องกับกระแสเงินสด โดยการประมาณการนี้ จะแบ่งเป็นการประมาณการระยะสั้น การประมาณการเงินสดในแต่ละวัน และการประมาณการเงินสดรายวันล่วงหน้า ๙๐ วัน และการประมาณการระยะยาว ได้แก่ การประมาณการกระแสเงินสดรายเดือนล่วงหน้า ๑ ปี ๓ ปี ซึ่งในการประมาณการนี้จะต้องการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น สำนักงบประมาณ หน่วยจัดเก็บภาษี ส่วนราชการในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และธนาคารกลาง เป็นต้น ทั้งนี้ จะไม่มีการกำหนดระดับเงินคงคลังขั้นสูง - ขั้นต่ำ ไว้แน่นอน แต่จะใช้การบริหารเงินสดจากผลการประมาณการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงขณะ โดยมีเครื่องมือในการบริหารเงินสดผ่านตราสารต่าง ๆ ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาลและตั๋วเงินคลัง

ประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซียได้มีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเงินสดในปี ๒๕๕๒ โดยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยก่อนที่จะมีการปฏิรูปเงินสดของรัฐบาลจะฝากอยู่ในบัญชีของธนาคารกลาง (Bank Indonesia) และบัญชีย่อยของหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงไม่มีการรวมยอดบัญชี (Consolidate) และไม่มีการประมาณการกระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการควบคุมและตรวจสอบของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ภายหลังกปี ๒๕๕๒ จนถึงปัจจุบันได้มีการทยอยออกกฎกระทรวงคลังที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินสด ส่งผลให้มีการรวมยอดเงินสดของรัฐบาลทั้งหมดไว้ในบัญชีเดียวที่ฝากไว้ที่ธนาคารกลาง โดยรายรับ - รายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลจะดำเนินการผ่านบัญชีของธนาคารกลางทั้งหมด รวมถึงมีการเพิ่มเติมเรื่องเครื่องมือในการบริหารจัดการสภาพคล่องผ่านตราสารของรัฐบาล ธุรกิจซื้อคืน (Repo/Reverse Repo) และการฝากเงินในบัญชีของธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์พร้อมเพิ่มเติมข้อกำหนดให้มีการจัดทำรายงานกระแสเงินสดของรัฐบาลด้วย

ในส่วนของการประมาณการกระแสเงินสดหลังการปฏิรูปในปี ๒๕๕๒ ได้มีการกำหนดให้มีการทำการประมาณการกระแสเงินสดของรัฐบาลรายสัปดาห์ตลอดปีงบประมาณ โดยการรวบรวมข้อมูลรายรับ - รายจ่ายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระบบเครือข่าย ทั้งนี้ ในการบริหารเงินสดจะไม่มีการกำหนดระดับเงินคงคลัง แต่จะใช้วิธีการบริหารระดับเงินสดให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมตามผลการประมาณการกระแสเงินสดของรัฐบาลในแต่ละช่วง

ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียยังอยู่ในขั้นตอนของการปฏิรูปด้านการบริหารเงินสดของรัฐบาล โดยยังคงมีแนวทางที่จะเริ่มดำเนินการในอนาคตอีกหลายประการ เช่น การเริ่มบริหารเงินสดผ่านเครื่องมือในรูปตราสารของรัฐบาล การบริหารเงินสดที่เก็บอยู่ในรูปของสกุลเงินต่างประเทศ การประเมินความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น และการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ประเทศอังกฤษ

การบริหารเงินสดของรัฐบาลอังกฤษดำเนินการโดยสำนักงานบริหารหนี้ (Debt Management Office : DMO) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กรมธนารักษ์ (HM Treasury) ภายใต้วัตถุประสงค์ในการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาลให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลาและมีต้นทุนที่ต่ำ และการหาผลตอบแทนที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่มีสภาพคล่องส่วนเกิน ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดเงินภายในประเทศ และไม่ขัดแย้งกับนโยบายการเงินที่กำหนดโดยธนาคารกลาง (Bank of England)

เงินคงคลังของรัฐบาลจะถูกฝากอยู่ในรูปแบบบัญชีเดี่ยวที่ธนาคารกลาง และมีบัญชีย่อยสำหรับการรับ - จ่ายเงินจากหน่วยงานต่าง ๆ โดย DMO สามารถบริหารเงินสดของรัฐบาลในกรณีที่เกิดการขาดสภาพคล่องหรือมีสภาพคล่องล้นเกินที่ไม่ได้คาดคิดผ่านเครื่องมือต่าง ๆ ได้แก่ ธุรกรรมซื้อคืน (Repo/Reverse Repo) ธุรกรรมซื้อขาด/ขายขาด (Outright purchase/sale) ของตราสารหนี้ การออกตั๋วเงินคลัง และ การฝากเงิน ทั้งนี้การบริหารเงินสดของรัฐบาลจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาด้วย โดย DMO จะทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้และแผนการบริหารเงินสดเพื่อกำหนดระยะเวลาและประเภทตราสารในการทำธุรกรรมของแต่ละแผนให้สอดคล้องกันและเหมาะสมกับสถานการณ์

อย่างไรก็ดี หน้าที่ในการประมาณการกระแสเงินสดจะดำเนินการโดย HM Treasury ในลักษณะของการประมาณการกระแสเงินสดรายวันและรายเดือนล่วงหน้า ๑๙ สัปดาห์ ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากหน่วยงานจัดเก็บรายได้และหน่วยงานทั่วไปที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีการประมาณการกระแสเงินสดของรัฐบาลเป็นรายวัน ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงประมาณการในช่วงระหว่างวันด้วย

ประเทศญี่ปุ่น

ระบบการบริหารเงินคงคลังของประเทศญี่ปุ่นจะเน้นการบริหารกระแสเงินสดรับและจ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านการคลังของรัฐบาล โดยดำเนินการในรูปแบบของการรวมศูนย์บัญชี (Single Vault Principle) ซึ่งเป็นการรวมศูนย์สำหรับรายรับและรายจ่ายที่เป็นเงินสดของรัฐบาลทั้งหมด โดยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ธนาคารกลางของญี่ปุ่น (Bank of Japan : BOJ) จะเป็นผู้ดูแลการรับฝากและการเบิกจ่ายเงินสดทั้งหมด ซึ่งภายใต้บัญชีนี้จะประกอบไปด้วย บัญชีเงินฝากของรัฐบาลที่ฝากอยู่ที่ BOJ (Cash Account) และบัญชี Treasury Account ซึ่งจะรวมกระแสเงินสดรับและจ่ายเงินคงคลังที่สำนักงานใหญ่และสาขาต่าง ๆ ของ BOJ

ในส่วนของการบริหารเงินสดนั้น รัฐบาลสามารถออกตั๋วเงินคลัง (Financial Bills) ผ่านการประมูลสำหรับสถาบันการเงินที่ต้องการ ซึ่งเป็นการกู้ยืมเงินในระยะสั้นเพื่อชดเชยเงินสดที่ขาด และจะต้องมีการชำระคืนภายในปีงบประมาณนั้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถบริหารเงินสดด้วยการกู้ยืมเงินระหว่างบัญชีจาก Government Debt Consolidation Fund และ Fiscal Loan Fund

ได้ด้วย โดยในช่วงที่ดุลเงินสดของรัฐบาลเกินดุล จะต้องมีการทยอยนำเงินสดดังกล่าวไปไถ่ถอนตัวเงินคลัง หรือใช้หนี้ที่กู้ยืมมา

จากตัวอย่างการบริหารเงินคลังของประเทศต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าประเทศส่วนมาก เช่น ออสเตรเลีย ตุรกี และอังกฤษ เป็นต้น จะมีการบริหารเงินคลังโดยการนำเงินส่วนเกินไปหาผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ฝากธนาคารกลางหรือธนาคารพาณิชย์ที่มีหลักทรัพย์รัฐบาล ค้ำประกัน หรือการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาล โดยไม่เน้นการลงทุนที่มีอัตราผลตอบแทนสูง แต่มักจะเน้นที่ความมั่นคงของเงินต้น เป็นหลัก ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่กฎหมายยังคงกำหนดให้ฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่ได้รับผลตอบแทน

นอกจากนี้ ยังพบว่าประเทศส่วนมากจะมีการรวมบัญชีเงินคลังไว้ในระบบบัญชีเดียวซึ่งฝากอยู่ที่ธนาคารกลาง และมีการประมาณการความต้องการเงินสดในแต่ละช่วงเวลาล่วงหน้า เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เป็นต้น จะมีการกำหนดระดับเงินคลังที่เหมาะสมไว้แบบแน่นอน (๕๐๐ - ๑,๐๐๐ ล้านเหรียญออสเตรเลีย) ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ มักจะใช้ผลการประมาณการความต้องการเงินสดในอนาคตเป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับเงินคลังในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเป็นแนวทางที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทยเช่นกัน



ข่าวกระทรวงการคลัง

กลุ่มสายบริการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โทร. 0-2126-5800 โทรสาร 0-2273-9763

www.mof.go.th

ฉบับที่ 112/2560

วันที่ 10 ตุลาคม 2560

การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายเงินคลัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายประภาส คงเอียด ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กล่าวว่า เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2560 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Focus Group) ต่อการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายเงินคลัง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาคการเงิน การคลัง รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการเข้าร่วมระดมความคิดเห็นอย่างรอบด้าน

โดยร่างกฎหมายที่จัดการรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี้เป็นร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียบร้อยแล้ว ซึ่งมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารเงินสดและการกู้เงินของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญ 2 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 : การเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง เนื่องจากภายใต้กฎหมายปัจจุบันรัฐบาลไม่มีกรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง (Cash Management) เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลให้การบริหารเงินคลังและการวางแผนการกู้เงินที่ผ่านมามีข้อจำกัดและเกิดต้นทุนในการบริหารเงินสด ร่างกฎหมายที่แก้ไขนี้จึงได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังสามารถออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bill) อายุไม่เกิน 120 วัน เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลังได้เป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องให้เพียงพอต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งตั๋วเงินคลังที่ออกเพื่อบริหารสภาพคล่องดังกล่าว จะมียอดคงค้างได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และต้องมีการรายงานยอดตั๋วเงินคลังคงค้าง ณ สิ้นปีงบประมาณต่อรัฐสภาด้วย

ประเด็นที่ 2 : การขยายระยะเวลากู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปี เนื่องจากตามกฎหมายปัจจุบันการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณนั้นๆ ในขณะที่กระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละปี หน่วยงานภาครัฐที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ จะมีการขออนุมัติเพื่อกันเงินไว้เบิกเหลือมือปีได้ ส่งผลให้รัฐบาลมีต้นทุนการถือครองเงินสดในส่วนที่ต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ มาทั้งจำนวน โดยไม่จำเป็น ดังนั้น จึงได้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถขยายระยะเวลากู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือมือปีได้ และกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีดังกล่าวได้ไม่เกินวงเงินที่มีการอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือมือปี

ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องประกาศวงเงินกู้ที่มีการขยายเวลากู้เงิน ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย

การแก้ไขกฎหมายตามหลักการข้างต้นนี้สอดคล้องกับร่างกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกำหนดให้ “การบริหารเงินคลังจะต้องรักษาไว้ในระดับที่จำเป็นเพื่อให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่ายเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนในการบริหารสภาพคล่อง” และ “การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา” โดย สบн. คาดหวังว่า เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับจะทำให้กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง และการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม และที่สำคัญจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากต้นทุนเงินกู้ (carry cost) ที่แฝงอยู่ในเงินคลังลงได้

ทั้งนี้ สบн. คาดว่าร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับจะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายในเดือนพฤศจิกายน 2560

อนึ่ง นอกจากการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นข้างต้นแล้ว สบн. ยังได้มีการเผยแพร่ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ในระหว่างวันที่ 3 – 17 ตุลาคม 2560

กลุ่มกฎหมาย สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5915

ภาคผนวก

- : พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘
- : หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๘๖๔๕
ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
รวม ๒ ฉบับ กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- : ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- : บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- : รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามบทบัญญัติ
มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ

พ.ศ. ๒๕๔๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานพระราชบัญญัติกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
การบริหารหนี้สาธารณะ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘
เป็นปีที่ ๖๐ ในรัชกาลปัจจุบัน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.
๒๕๕๘” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๑) พระราชบัญญัติตัวเงินค้ำประกัน พุทธศักราช ๒๕๕๗
 - (๒) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕
พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๑๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐

- (๓) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙
- (๔) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙
- (๕) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อ
จัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔
- (๖) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๒๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๗) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟู

เศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“การบริหารหนี้สาธารณะ” หมายความว่า การก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“การค้ำประกัน” หมายความว่า รวมถึงการอวัลตัวเงินด้วย

“ตราสารหนี้” หมายความว่า ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน พันธบัตรและตราสารอื่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่มีผลก่อให้เกิดหนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้หมายความรวมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสารด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“ตัวเงินคลัง” หมายความว่า เอกสารการก่อหนี้ผูกพันระยะสั้นที่กระทรวงการคลัง เป็นผู้ออก โดยมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินสิบสองเดือน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“ตัวสัญญาใช้เงิน” หมายความว่า ตัวสัญญาใช้เงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“พันธบัตร” หมายความว่า เอกสารการก่อหนี้ผูกพันระยะยาวที่มีอายุนับแต่วันที่ ออกตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อ เรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีชื่อ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี กฎหมายจัดตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการ ของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม(ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุน ตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“สถาบันการเงินภาครัฐ” หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น สำหรับให้กู้ยืมเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้

สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และ

ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมวด ๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกทั่วไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖ การบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๗ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกันในนาม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๘ หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือค้ำประกันมิได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

มาตรา ๙ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ดำเนิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ให้ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นการกู้เงิน

เพื่อการลงทุนรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ หากเป็นการกู้เงินเกินห้าสิบล้านบาท จะต้อง

ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตาม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ

กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๐ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะทำเป็นสัญญาหรือออกตราสารหนี้

หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง กระทรวงการคลังจะกู้จากหรือผ่านบุคคลอื่นใดที่มีชื่อเป็น

ผู้ให้กู้โดยตรงไม่ได้ เว้นแต่การกู้เงินโดยการออกตราสารหนี้ กระทรวงการคลังจะจำหน่ายตราสารหนี้

ผ่านผู้จัดจำหน่ายก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้ ให้ออกได้ตามจำนวนเงิน ระยะเวลา และ

วิธีการออกตราสารหนี้ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๑ การออกตราสารหนี้ในประเทศ รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยหรือบุคคลอื่นจัดจำหน่ายก็ได้

ภายใต้บังคับวรรคหนึ่ง การออกตราสารหนี้ การซื้อขายตราสารหนี้ การโอนตราสาร
หนี้ การใช้ตราสารหนี้เป็นหลักประกัน โดยส่งมอบหรือไม่ต้องส่งมอบใบตราสาร การบังคับ
หลักประกัน การมอบหมายให้บุคคลจัดจำหน่าย ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่
กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยมีให้นำบทบัญญัติว่าด้วยจำนำแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์มาใช้บังคับ เว้นแต่กฎกระทรวงจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจลงนามในสัญญา
หนังสือหรือสัญญาค้ำประกัน หรือตราสารหนี้ แต่ในกรณีที่เป็นการมอบหมายให้มีอำนาจลงนามใน
ตราสารหนี้ต้องประกาศการมอบหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๓ เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตรา
สารหนี้ ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่ในกรณีของตัวเงินคลังหรือเป็น
กรณีที่กฎหมายว่าด้วยเงินคลังอนุญาตให้จ่ายจากเงินคลัง จะจ่ายจากเงินคลังก็ได้

มาตรา ๑๔ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดย
ดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่น
ระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือได้ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่น
ที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง
อาจชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐได้ และเมื่อกระทรวงการคลังได้ชำระหนี้แล้ว
ให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหนี้กระทรวงการคลังตามจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังได้ชำระ รวมทั้ง
ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๑๖ ในการกู้เงินแต่ละครั้ง ให้กระทรวงการคลังประกาศแหล่งเงินกู้ สกุล
เงินกู้ จำนวนเงินกู้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม
ค่าใช้จ่าย ค่าส่วนลด ระยะเวลาการชำระเงินต้นคืน วัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้ เงื่อนไข วิธีการ
และสาระสำคัญอื่นใดตามที่จำเป็นในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาหรือ
ออกตราสารหนี้ แล้วแต่กรณี

ภายในหกสิบวันหลังจากวันสิ้นเดือนมีนาคมและเดือนกันยายนของทุกปีให้
กระทรวงการคลังสรุปรายงานสถานะของหนี้สาธารณะและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยรายงาน
ดังกล่าวต้องแสดงหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้เงินและค้ำประกัน ณ วันสิ้นเดือนดังกล่าว รวมทั้ง
รายการการกู้เงินและการค้ำประกันที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือน
มีนาคม และเดือนเมษายนถึงเดือนกันยายนตามลำดับ

^๒ มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๑

มาตรา ๑๗ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลัง
 รายงานการกู้เงินและการค้าประกันที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาพิจารณ โดย
 รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินและการค้าประกัน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่
 ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

มาตรา ๑๘ การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้คำนวณตาม
 อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในวันที่ทำสัญญา สัญญาค้าประกัน หรือ
 ออกตราสารหนี้ แต่ในรายงานตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง ให้คำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าว ณ
 วันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคมหรือเดือนกันยายน แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตาม
 กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจาก
 กระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้าประกัน
 หนี้สินหรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐด้วยโดย
 อนุโลม

หมวด ๒

หน้าที่รัฐบาลกู้

มาตรา ๒๐^๑ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด
 ดังต่อไปนี้

- (๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (๕) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้
 ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่า
 ด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๒๑ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่า
 รายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

^๑ มาตรา ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

(๑) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๒ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินอย่างชัดเจนและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๓ ในการกู้เงินตามมาตรา ๒๒ ถ้าภาวะตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวยและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเงิน การคลัง และตลาดทุน กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๔ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยให้กระทรวงการคลังดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) กู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไม่เกินจำนวนเงินที่ยังมีภาระ

การค้ำประกันอยู่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เงินกู้ตาม (๒) ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ แล้วแต่กรณี

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็น

เงินบาท ให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกู้เงินที่มีระยะเวลาการชำระหนี้เกินสิบสอง

เดือนให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๔/๑ ในกรณีที่หนี้สาธารณะซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ มีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับโครงการ

ดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๔/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อไปจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกู้ตามวรรคหนึ่งให้นับรวมในวงเงินดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ากู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๒

(๒) ถ้ากู้เป็นเงินบาท ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๘

มาตรา ๒๕/๑^๖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้กระทำโดยการออกตราสารหนี้ตามความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ยใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๒

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องรวมถึงอายุและวงเงินของตราสารหนี้ที่จะใช้ในการสร้างอัตราดอกเบี้ยใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

มาตรา ๒๖ กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการชำระหนี้แทนตามมาตรา ๑๕ หรือการให้กู้ต่อกฎตามมาตรา ๒๕ ได้ในอัตราและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓

หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

มาตรา ๒๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐโดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๘ ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา ๒๙ หลักเกณฑ์ และกรอบวงเงินที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกัน หรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๕/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

กระทรวงการคลังจะค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจใดที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกินสามปีไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ข้อยกเว้นการขาดทุนติดต่อกันเกินสามปีไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ระหว่างการดำเนินการเพื่อยุบเลิก

มาตรา ๓๐ กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดได้ในอัตราและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔ การกฤษฎีกา
คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคนเป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการและบุคคลอื่นไม่เกินสองคนซึ่งคณะกรรมการกำหนดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านการเงิน การคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ การงบประมาณหรือกฎหมาย และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นคณาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษา
- (๓) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (๔) ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๓๒ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๓๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรี

แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือไม่สุจริตหรือบกพร่อง

ต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด

ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม

มาตรา ๓๔ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
ของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่
ประชุม ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธาน
กรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็น
ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งใน
สามการลงคะแนน ถัดคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้
ขาด

มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รายงานสถานะของหนี้สาธารณะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบภายในหกสิบวัน

นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายหลังการเข้ารับหน้าที่

(๒) เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ

พิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจาก
คณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

(๓) จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้าง
หนี้สาธารณะ และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการ
กู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของ
รัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ
ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

(๔) เสนอคำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๕/๑ มาตรา ๒๖ และ
มาตรา ๓๐

๗ มาตรา ๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๑

(๕) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) ดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๓๖ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ ตลอดจนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินและสถาบันการเงินภาครัฐที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน รวมถึงรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณการความต้องการเงินของภาครัฐและการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการจัดการกู้เงินเพื่อสำรองเงินคงคลัง การเบิกจ่ายเงินกู้และการชำระหนี้

(๓) ให้คำปรึกษา แนะนำ และส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ติดตามการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ผูกพันกับแหล่งเงินกู้ และประเมินผลการดำเนินงานที่ใช้จ่ายเงินกู้

(๕) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๑^๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกระทรวงการคลังเรียกว่า “กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามมาตรา ๒๔/๑ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามมาตรา ๒๕/๑ โดยให้มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕ หมวด ๕ กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ มาตรา ๓๖/๑ ถึง มาตรา ๓๖/๒๐ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๑

มาตรา ๓๖/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๖/๒^{๑๐} กองทุนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๓^{๑๑} กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๔^{๑๒} กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) เงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามมาตรา ๒๔/๑

(๒) เงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามมาตรา ๒๕/๑

(๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการของกองทุน

(๕) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน

(๖) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๕^{๑๓} เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา ๓๖/๔ ให้นำเข้าบัญชีดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) บัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เพื่อรับเงินตามมาตรา ๓๖/๔ (๑) รวมทั้งเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖/๔ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ที่กองทุนได้รับการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ หรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) บัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ เพื่อรับเงินตามมาตรา ๓๖/๔ (๒) รวมทั้งเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖/๔ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ที่กองทุนได้รับการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ หรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๖^{๑๔} เงินในบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายได้ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) ชำระเงินต้นของหนี้สาธารณะซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๒๔/๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินตามมาตรา ๒๔/๑

(๓) ชำระค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๒ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๓ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๔ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๕ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖/๖ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔) ชำระค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนตามที่คณะกรรมการ
กองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๗^{๕๕} เงินในบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ให้
กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) โถงตราสารหนี้ที่ออกตามมาตรา ๒๕/๑
- (๒) ชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการออกตราสารหนี้ตามมาตรา ๒๕/๑
- (๓) ชำระค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด
- (๔) ชำระค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนตามที่คณะกรรมการ
กองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๘^{๕๖} ในระหว่างที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องนำเงินของกองทุนไปใช้จ่าย
ตามมาตรา ๓๖/๖ และมาตรา ๓๖/๗ เงินของกองทุนอาจนำไปลงทุนได้ดังต่อไปนี้

- (๑) กรณีการลงทุนในประเทศ
 - (ก) ลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกหรือค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังหรือตราสาร
หนี้อื่นที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ
 - (ข) ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดย
กระทรวงการคลัง

(๒) กรณีการลงทุนในต่างประเทศให้นำไปลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกเป็นเงินตรา
สกุลหลักและออกหรือค้ำประกันโดยรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือ
สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ตราสารหนี้ดังกล่าวจะต้องได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ
สูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

การลงทุนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความมั่นคง ผลตอบแทน และความเสี่ยงที่
เหมาะสมโดยให้สามารถทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนได้ ทั้งนี้ ให้
คณะกรรมการกองทุนกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการลงทุน รวมทั้งรายชื่อเงินตราสกุล
หลักและสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

มาตรา ๓๖/๙^{๕๗} ในระหว่างที่ยังมิได้นำเงินของกองทุนไปลงทุนตามมาตรา ๓๖/๘
ให้นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารพาณิชย์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๐^{๕๘} ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุน
บริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ”
ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงาน
กฤษฎีกา อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงาน

^{๕๕} มาตรา ๓๖/๗ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๕๖} มาตรา ๓๖/๘ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๕๗} มาตรา ๓๖/๙ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๕๘} มาตรา ๓๖/๑๐ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

เศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และประธานกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็น
กรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการ และ
บุคคลอื่นไม่เกินสองคนซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๓๖/๑๑^{๑๑} คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับกรรนำเงินของกองทุนไปลงทุน และกรร
ทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุน

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและจ่ายเงินของกองทุน

(๔) กำกับดูแลการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุน และ
ผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุนในการจัดการเงินของกองทุน

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุน ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุน
และผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุน

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทน
ผู้จัดการกองทุน

(๗) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารกิจการของ
กองทุน ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน

(๘) ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนดใน
พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖/๑๒^{๑๒} ให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการ
กองทุนโดยอนุโลม และให้กรรมการในคณะกรรมการกองทุนได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทน
อื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๓^{๑๓} ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้จัดการ
กองทุนและมีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามที่
คณะกรรมการกองทุนกำหนด

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้จัดการกองทุนเพื่อช่วยกรรปฏิบัติงานของ
ผู้จัดการกองทุนด้วยก็ได้

มาตรา ๓๖/๑๔^{๑๔} ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการ
กองทุนเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนกองทุน เพื่อกำรนี้ ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่น

^{๑๑} มาตรา ๓๖/๑๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
^{๑๒} มาตรา ๓๖/๑๒ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
^{๑๓} มาตรา ๓๖/๑๓ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุน
กำหนด

มาตรา ๓๖/๑๕^{๒๓} ผู้จัดการกองทุนและผู้ช่วยผู้จัดการกองทุนอาจได้รับค่าตอบแทน
หรือประโยชน์อื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี โดยให้ถือเป็น
ค่าใช้จ่ายของกองทุน

มาตรา ๓๖/๑๖^{๒๔} ผู้จัดการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน
อาจว่าจ้างผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อทำหน้าที่บริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนก็ได้
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกรวมทั้งคุณสมบัติของผู้บริหาร
สินทรัพย์ของกองทุนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๗^{๒๕} ให้กองทุนรายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของ
กองทุนเป็นรายไตรมาสต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วัน
สิ้นสุดแต่ละไตรมาส

เมื่อสิ้นปีให้กองทุนรายงานผลการดำเนินงาน ฐานะทางการเงินของกองทุน และ
งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อเสนอรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
ต่อไป

มาตรา ๓๖/๑๘^{๒๖} ปีบัญชีของกองทุนให้ถือตามปีงบประมาณ

มาตรา ๓๖/๑๙^{๒๗} การบัญชีของกองทุนให้จัดทำตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนด
ตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี หรือมาตรฐานการบัญชีอื่นที่รับรองโดยทั่วไปที่คณะกรรมการกองทุน
กำหนด โดยต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับกิจการของกองทุนและรายงานผลการตรวจสอบ
ให้คณะกรรมการกองทุนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๓๖/๒๐^{๒๘} ให้กองทุนจัดทำงบการเงินส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่
วันสิ้นปีบัญชี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนแล้วทำรายงานผลการ
สอบบัญชีเสนอต่อรัฐมนตรีทุกปี

๒๒ มาตรา ๓๖/๑๔ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๓ มาตรา ๓๖/๑๕ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๔ มาตรา ๓๖/๑๖ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๕ มาตรา ๓๖/๑๗ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๖ มาตรา ๓๖/๑๘ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๗ มาตรา ๓๖/๑๙ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๘ มาตรา ๓๖/๒๐ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ แต่โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้าประกันและการปรับโครงสร้างหนี้ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศและจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ สมควรปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งหน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะมีอยู่หลายหน่วยงาน สมควรให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมเพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๔}

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในการบริหารหนี้สาธารณะจำเป็นต้องมีกลไกที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการบางประการ จึงสมควรให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยกรดย่นระยะเวลาชำระหนี้ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะก่อนที่หนี้ครบกำหนดชำระ และการกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศหรือเงินบาทเพื่อนำมาให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อได้นอกจากนั้น ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ที่มีความต่อเนื่อง มีความจำเป็นที่จะต้องมีตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังออกในปริมาณเพียงพอต่อการสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศด้วย สำหรับเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ก่อนที่หนี้ครบกำหนดชำระและการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ สมควรบริหารจัดการโดยกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมทั้งสมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๘๖๔๕

ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง

(ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๑๗)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขรับ 11767
วันที่ 29 พ.ย. 2560
เวลา 10.25 น.



ที่ นร ๐๕๐๗/๓๙๖๕๕

สำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ รวม ๒ ฉบับ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นเรื่องด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวม ๒ ฉบับ พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
นายกรัฐมนตรี

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๓๒๕/๒๐ วันที่ ๒๙/๑๑/๖๐
เวลา ๑๐.๒๕ น. ส.ก.น.
ดำเนินการประชุม

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๒๒

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (wa009/D/R/วค)

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ
รับที่ ๓๒ / ๒๕๖๐
วันที่ ๒๙ / พ.ย. / ๖๐
เวลา ๑๒.๓๕ น.

ร่างพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังต่อไปนี้

(๑) เพิ่มอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของ
เงินคงคลัง และกำหนดวิธีการและกรอบวงเงินในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ และเพิ่มมาตรา ๒๑/๑)

(๒) กำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการขยายเวลาการกู้เงิน
เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑)

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหาร
สภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
และสมควรกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการขยายระยะเวลาการกู้เงิน
เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณ
สำหรับกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นประโยชน์
ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม จึงจำเป็นต้อง
ตราพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์และภายในวงเงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ภายใน
ปีงบประมาณนั้น ๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายได้ภายหลังจากวันสิ้น
ปีงบประมาณใด รัฐมนตรีอาจขยายเวลากู้เงินตามวรรคหนึ่งออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้นได้
ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวต้องไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้น
ปีงบประมาณนั้น

ให้รัฐมนตรีประกาศวงเงินกู้ในส่วนที่มีการขยายเวลากู้เงินภายหลังจาก
วันสิ้นปีงบประมาณตามวรรคสองในราชกิจจานุเบกษาด้วย”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้
สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“มาตรา ๒๑/๑ การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง
ให้กระทรวงการคลังกู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราวเมื่อมีความจำเป็นต้อง
รักษาสภาพคล่องของเงินคลังให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย

ตั๋วเงินคลังเพื่อกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ต้องมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน
และต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ในขณะใดขณะหนึ่ง กระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างจากการกู้เงินตามมาตรานี้
ได้ไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานยอดตั๋วเงินคลังคงค้าง
ณ วันสิ้นปีงบประมาณรวมไปกับรายงานตามมาตรา ๑๗”

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่เป็นการสมควรเพิ่มเติมอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสมควรกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณ สำหรับกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคงคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังได้ โดยให้กระทรวงการคลังกู้ได้เป็นเงินบาทด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นครั้งคราว เมื่อมีความจำเป็นต้องรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการเบิกจ่าย และการออกตั๋วเงินคลังเพื่อกู้เงินต้องมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันและต้องแยกออกจากตั๋วเงินคลังที่กู้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยอยู่ในกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละสามของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๓ และร่างมาตรา ๕)

๒.๒ กำหนดให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์และภายในวงเงินดังกล่าว ให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณใด รัฐมนตรีอาจขยายเวลากู้เงินตามวรรคหนึ่งออกไปภายหลังวันสิ้นปีงบประมาณนั้นได้ และการกู้เงินดังกล่าวต้องไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้น โดยให้รัฐมนตรีประกาศวงเงินกู้ในส่วนที่อนุมัติให้ขยายเวลากู้เงินภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณในราชกิจจานุเบกษาด้วย (ร่างมาตรา ๔)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้สามารถขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณสำหรับกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคลัง ตลอดจนการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม อันมีผลทำให้ลดต้นทุนในการกู้เงินและมีงบประมาณเพื่อไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อ
ร่างพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น
ต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ.
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) กระทรวงการคลัง ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. วิธีการ ระยะเวลา และกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องใน ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยเป็นการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่กระทรวงการคลังยกร่างเบื้องต้น (ร่างฯ แรก) ซึ่งมีการรับฟังความคิดเห็น ๒ วิธี คือ (๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนี้

วิธีที่ ๑ : การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม จำนวน ๘ หน่วยงาน ประกอบด้วย

๑. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
๒. กรมบัญชีกลาง
๓. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๔. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๕. สำนักงบประมาณ
๖. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๗. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
๘. คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี

วิธีที่ ๒ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ซึ่งมีกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๖ - ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ (รวม ๑๗ วัน) มีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน ๑๒๔ ราย (โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็น)

ข. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็น จำนวน ๕ หน่วยงาน ประกอบด้วย

๑. สำนักงานงบประมาณ
๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๔. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
๕. ธนาคารแห่งประเทศไทย

ค. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีการเพิ่มเติมประเด็นใหม่ นอกเหนือจากร่างที่กระทรวงการคลังเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้กระทรวงการคลัง ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องในประเด็นที่มีการเพิ่มเติมดังกล่าว

ในการนี้ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่เพิ่มเติมดังกล่าวมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นเดิม จึงได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. (เรื่องเสรีที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐) ทั้งฉบับ โดยดำเนินการ ๒ วิธี คือ (๑) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (๒) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

วิธีที่ ๑ : การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งมี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย

๑. กรมบัญชีกลาง
๒. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๓. สำนักงานงบประมาณ
๔. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
๖. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.)
๗. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง
๘. ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ
๙. อดีตที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

วิธีที่ ๒ : การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ซึ่งมีกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๓ - ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ (รวม ๑๕ วัน) มีผู้เข้าชมร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. จำนวน ๑๐๗ ราย (โดยไม่มีการแสดงความคิดเห็น)

๒. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง และคำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

ก. ขั้นตอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงการคลังได้เสนอแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (ร่างแรกฯ) โดยเพิ่มเติมอำนาจการกู้เงินของกระทรวงการคลังในการบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง โดยกำหนดกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นและข้อสังเกต ดังนี้

๑. ผู้แทนฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวทำให้การบริหารกระแสเงินสดของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคลังของประเทศ ตลอดจนทำให้การวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวมสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

๒. ผู้แทนสำนักงบประมาณ เห็นว่า การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคลังจะส่งผลให้เพิ่มภาระงบประมาณค่าดอกเบี้ยในภาพรวม และอาจมีความเสี่ยงทำให้กู้เงินเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะว่ากระทรวงการคลังควรมีการบริหารจัดการการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้รวดเร็วและเหมาะสมกับความต้องการใช้เงินของหน่วยงาน และปัจจุบันภาครัฐสามารถใช้กลไกในการบริหารเงินประจำงวดเพื่อบริหารเงินคลังได้อยู่แล้ว จึงควรใช้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมากกว่าที่จะแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว

๓. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตในประเด็นการกำหนดกรอบวงเงินการกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องเงินคลัง ซึ่งตามร่างกฎหมายที่เสนอกำหนดวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ และกำหนดให้มีการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวได้ โดยไม่ได้กำหนดกรอบวงเงินหรือเพดานในการปรับโครงสร้างหนี้หรือกรอบของหนี้คงค้างไว้ ซึ่งอาจทำให้หนี้ตัวเงินคลัง (T-bill) สะสมเพิ่มขึ้นได้ทุกปี พร้อมทั้งเสนอให้มีการกำหนดเกณฑ์ควบคุมยอดของหนี้คงค้าง เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

➤ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :

สบน. ได้มีการชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของผู้แทนสำนักงบประมาณ : ประเด็นการเพิ่มเติมกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องดังกล่าวจะทำให้เป็นภาระงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือไม่นั้น เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องโดยเฉพาะแยกต่างหากจากกรอบการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ซึ่งจะทำให้ สบน. มีความคล่องตัวในการวางแผนการกู้เงินมากขึ้น จากที่ปัจจุบันเมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณ สบน. จะต้องออก T-bill เพื่อ Rollover หนี้คงค้างออกไปตามมาตรา ๒๔ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ เพื่อรักษายอด T-bill คงค้างเพื่อใช้บริหารในปีต่อไป แม้ในบางปีอาจมีปริมาณเงินคลัง ณ สิ้นปีงบประมาณเพียงพอแล้วก็ตาม การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นในการออก T-bill ในช่วงสิ้นปี ซึ่งจะสะท้อนการกู้เงินเมื่อขาดสภาพคล่องจริง ๆ เท่านั้น จึงส่งผลให้ประหยัดภาระดอกเบี้ยในส่วนนี้ลงได้

ส่วนข้อสังเกตของผู้แทนสำนักงบประมาณที่เสนอให้มีการบริหารจัดการเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้มีประสิทธิภาพนั้นเห็นว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ และการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องเป็นคนละวัตถุประสงค์กัน โดยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเป็นการกู้เพื่อมาใช้จ่ายในระบบงบประมาณ ส่วนการออก T-bill

มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาสภาพคล่องในระหว่างปีที่เงินสดของรัฐบาลไม่เพียงพอ ซึ่งเกิดจาก Mismatch ระหว่างรายได้และรายจ่ายในแต่ละช่วงเวลา โดยในเบื้องต้น สบ. ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลในอดีต หากรายรับของรัฐบาลมีเพียงการนำส่งรายได้ตามปกติและการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณฯ เท่านั้น จะพบว่าสถานะเงินสดของรัฐบาลในบางช่วงเวลาอาจจะมีไม่เพียงพอ ประกอบกับที่ผ่านมาในการประมาณการรายรับ-รายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐมักมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงค่อนข้างมาก ดังนั้น หากไม่มีกรอบเงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องเพื่อบริหาร Cash Management ของรัฐบาลจะก่อให้เกิดความเสี่ยงในการใช้จ่ายของภาครัฐ และส่งผลกระทบต่อระดับเงินคงคลังได้

๒. ข้อชี้แจงต่อความเห็นของผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย : วัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบเพดานร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ครอบคลุมกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องในภาพรวมทั้งในส่วนการก่อใหม่และหนี้คงค้างเพื่อมิให้เกิดกรอบร้อยละที่กำหนดในกฎหมาย แต่ถ้อยคำในร่างกฎหมายอาจทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนได้ จึงขอรับไปปรับปรุงในประเด็นดังกล่าวเพื่อความชัดเจน

➤ **การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างฯ :**

สบ. ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตข้างต้นแล้ว เห็นควรปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อให้มีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้นในประเด็นดังนี้

(๑) กำหนดกรอบเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังให้ชัดเจนว่า “*กระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างเพื่อบริหารสภาพคล่อง ณ ขณะใดขณะหนึ่งได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม*”

(๒) เพื่อรักษาวินัยการคลัง ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องดำเนินการชำระหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังให้สอดคล้องและรองรับประเด็นการส่งจ่ายเงินคงคลังเพื่อชำระหนี้ด้วย กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในคราวเดียวกัน

ข. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

๑. สำนักงบประมาณ เห็นสมควรให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการได้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการกำหนดกรอบเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังไม่เกินร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น อาจเป็นกรอบเงินที่สูงเกินไป เนื่องจากหากมียอดหนี้เงินกู้ดังกล่าวเต็มกรอบเงินจะส่งผลกระทบต่อเพดานการก่อหนี้สาธารณะโดยรวมของประเทศและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ดังนั้น จึงเห็นให้กำหนดกรอบเงินกู้ตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นและไม่ควรเกินกรอบเงินกู้ชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตลอดจนรักษาวินัยการเงินการคลัง

อย่างเคร่งครัดโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย

๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในประเด็นการเพิ่มเติมกรอบการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลังจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคลังและการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการได้

๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากเป็นการแก้ไขข้อกำหนดสำหรับการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง เพื่อแยกกรอบการกู้เงินดังกล่าวออกจากกรอบการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการวางแผนการกู้เงินมากขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ รวมทั้งทำให้การบริหารสภาพคล่องของเงินคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๔. ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะทำให้กระทรวงการคลังมีกลไกการบริหารสภาพคล่องที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเงินคลังและการวางแผนการกู้เงินของรัฐบาลโดยรวม จึงให้ความเห็นชอบเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๕. ธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ขัดข้องในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอ อย่างไรก็ตาม ธปท. มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังควรประมาณการสภาพคล่องเงินคลัง โดยคำนึงถึงความต้องการใช้จ่าย ประสิทธิภาพการเบิกจ่าย และความสามารถจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้ประมาณการมีความแม่นยำและสอดคล้องกับสถานการณ์ในระยะใกล้ที่ประเมินว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การบริหารสภาพคล่องเงินคลังมีประสิทธิภาพและไม่เกิดต้นทุนจากการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องโดยไม่จำเป็น

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักงบประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ค. ขั้นตอนร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ๒ ประเด็นสำคัญ คือ

(๑) การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง (โดยได้กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินโดยการออกตั๋วเงินคลังอายุไม่เกิน ๑๒๐ วัน และกำหนดกรอบวงเงินตั๋วเงินคลังคงค้างไม่เกินร้อยละ ๓ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม)

(๒) การขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปี

ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นและประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ : การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

อดีตที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) เห็นว่า ประเด็นที่เสนอแก้ไขกฎหมายนี้เป็นปัญหามาตั้งแต่ในอดีตที่มีการนำเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมาใช้ออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) โดยเป็นการนำเงินที่สมควรกู้เป็นตราสารหนี้ระยะยาวมาออกเป็นตั๋วเงินคลังระยะสั้น ซึ่งไม่สามารถปรับลดวงเงิน T-bill ได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ เพราะหากมีการลด T-bill ลงจะต้องมีการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้เป็นหลักการที่ต้อง

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกต ๒ ประการ คือ

๑. การกำหนดอายุตั๋วเงินคลัง จำนวน ๑๒๐ วันไว้ในกฎหมายอาจจะทำให้เกิดความสับสนขึ้นได้เนื่องจากภายใต้ नियามาตรา ๔ ของ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดไว้แล้วว่าตั๋วเงินคลังมีอายุไม่เกิน ๑ ปี จึงเห็นว่าอายุตั๋วเงินคลัง ๑๒๐ วัน ควรจะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ภายในเท่านั้น

๒. วงเงินกู้ T-bill ร้อยละ ๓ อาจจะน้อยเกินไป โดยเฉพาะในช่วงไตรมาสที่ ๒ - ๓ ที่มีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ จำนวนมาก ซึ่งตลาดอาจไม่สามารถรองรับพันธบัตรระยะยาวจำนวนมาก ๆ ได้ ซึ่งอาจทำให้ต้องออก T-bill เพิ่มเติม ดังนั้น จึงเห็นว่ากรอบวงเงินกู้ร้อยละ ๕ อาจจะเหมาะสมกว่า

ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ให้ความเห็นเกี่ยวกับอายุของ T-bill และกรอบวงเงินกู้ เพื่อบริหารสภาพคล่องร้อยละ ๓ ดังนี้

๑. การกำหนดอายุ T-bill ไม่เกิน ๑๒๐ วัน จะทำให้การบริหารเงินคงคลังไม่คล่องตัว ซึ่งหากไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้และให้เป็นไปตามนิยามในกฎหมาย คือ ตั๋วเงินคลังมีอายุไม่เกิน ๑ ปี จะส่งผลดีต่อกระทรวงการคลังหลายประการ ประการที่ ๑ หากเป็นไปตามนิยาม (ไม่เกิน ๑ ปี) กระทรวงการคลังก็ยังสามารถออก T-bill อายุ ๑๒๐ วัน ได้ ประการที่ ๒ เป็นเรื่องของทางเลือกในการใช้เครื่องมือการบริหารเงินคงคลังให้เหมาะสมกับระยะเวลาและอายุของหนี้เงินกู้ (Timing & Matching) ซึ่งกระทรวงการคลังสามารถที่จะบริหารหนี้แต่ละก้อนได้ตามอายุ นอกจากนี้ การกำหนดอายุ T-bill ๑๒๐ วัน อาจมีข้อจำกัดในการกู้เงินจากตลาด เพราะหากออกตราสารที่อายุต่ำกว่านี้อาจจะสิ้นเกินไปและไม่มีตลาดรองรับ ทำให้ Discount มีจำนวนมาก ยิ่งมีอายุสั้นก็จะต้อง Roll-over หลายรอบ จึงเห็นว่า หากมีทางเลือกที่เพิ่มมากขึ้นและแนวทางการบริหารจัดการหนี้ในแต่ละก้อนมีความคล่องตัวก็อาจจะเป็นเหตุผลที่สามารถนำมารองรับได้

๒. ประเด็นกรอบวงเงินกู้ร้อยละ ๓ เห็นว่า หากพิจารณาหลักฐานในเชิงประจักษ์จากข้อมูลขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ซึ่งมีจำนวน ๗๙,๗๙๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๑๖ กรอบวงเงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องที่เสนอร้อยละ ๓ อาจจะไม่เพียงพอ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงอนาคตเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจก็จะมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากประกอบกับเศรษฐกิจในขณะนี้ที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเสียภาษีให้กับรัฐบาลได้ การจัดเก็บภาษีก็จะน้อยลงในขณะที่ภาระการใช้จ่ายผูกพันมีจำนวนมากขึ้น ดังนั้น โอกาสที่จะขาดเงินจึงมีจำนวนมากขึ้นกว่าในอดีต จึงเห็นว่าควรเปิดช่องไว้ให้มีความคล่องตัวซึ่งอาจขยายกรอบวงเงินเป็นร้อยละ ๔ หรือร้อยละ ๕ ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มเติมกรอบดังกล่าวแม้ว่าจะให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็อาจทำให้เกิดความหละหลวมหรือขาดความระมัดระวังขึ้นได้ และหากไม่สามารถอธิบายให้ชัดเจนได้ก็จะทำให้มีการตั้งข้อสังเกตขึ้นเป็นประเด็นได้ว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลก่อหนี้ได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงควรกำหนดกลไกที่จะกำกับและป้องกันช่องว่างนี้เอาไว้เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงิน ซึ่งกลไกดังกล่าวไม่ควร

กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การกำหนดในลักษณะแนวปฏิบัติหรือคู่มือในการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ให้การพยากรณ์กระแสรายรับ-รายจ่ายของภาครัฐมีความแม่นยำมากขึ้น เป็นต้น

ผู้อำนวยการมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ให้ความเห็นว่า การที่จะกำหนดวงเงินกู้ T-bill เป็นร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๕ และอายุของ T-bill จะเป็น ๑ ปี หรือ ๑๒๐ วัน เห็นด้วยในหลักการ เนื่องจากกระแสเงินสดของรัฐบาลในปัจจุบันจะขาดเฉพาะในช่วงต้นปีงบประมาณ เนื่องจากมีรายจ่ายที่มีการกันเงินไว้ เบิกเหลือปีและเงินอุดหนุนต่างๆ ค่อนข้างมาก ส่วนกระแสเงินสดที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีจะมี ๒ ช่วง คือ เดือนมิถุนายนและเดือนกันยายน ซึ่งในช่วงครึ่งหลังของปีงบประมาณปริมาณเงินคงคลังจะมีจำนวนเพียงพอ ดังนั้น เงินที่ขาดจริง ๆ จะมีเพียงในช่วงต้นปีงบประมาณเท่านั้น หากจะมีการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลังก็จะเป็นช่วงต้นปีงบประมาณเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องคงยอดตัวเงินคงคลังไว้ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เนื่องจากในต้นปีก็สามารถออกเป็นตัวเงินคลังได้ใหม่ อย่างไรก็ตาม ในการบริหารเงินคงคลังกระทรวงการคลังควร จะพิจารณาถึงระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม ว่าสถานะเงินคงคลังเท่าใดจึงจะจำเป็นต้องออกตัวเงินคลัง

ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ให้ความเห็นว่า โดยปกติในช่วงสิ้นปีงบประมาณเงินคงคลังจะมีค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นการสำรองไว้ใช้จ่ายได้ในช่วงต้นปีงบประมาณ ช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน ที่มีการเบิกจ่ายในรายจ่ายที่เป็นก้อนใหญ่ (เงินอุดหนุน) และเงินคงคลังจึงลดระดับลงในช่วงปลายไตรมาสที่ ๑ ต่อเนื่องจนถึงปลายไตรมาสที่ ๒ ซึ่งจากสถิติที่ผ่านมากรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรจะมีการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในช่วงปลายไตรมาสที่ ๑ ต่อเนื่องจนถึงปลายไตรมาสที่ ๒

ในส่วนของการบวงเงินกู้ร้อยละ ๓ จากที่ได้เข้าร่วมชี้แจงกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการ กำหนดกรอบเป็นร้อยละ ๔ น่าจะเหมาะสมกว่า แต่หากที่ประชุมเห็นควรกำหนดกรอบเป็นร้อยละ ๓ ก็ไม่มี ข้อขัดข้องแต่อย่างใด ในส่วนของระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม กรมบัญชีกลางเห็นควรกำหนดไว้ในจำนวน ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

➤ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :

สบน. ได้มีการชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. ข้อชี้แจงประเด็นการกำหนดอายุตัวเงินคลังไม่เกิน ๑๒๐ วัน : การออก T-bill โดยปกติจะมีการออกหลายรุ่นและมีอายุแตกต่างกันไป ตั้งแต่ระยะสั้น ๒๘ วัน ไปจนถึง ๙๑ วัน ซึ่งเมื่อครบกำหนดชำระก็จะ สามารถ Roll-over ได้ในตัวเอง ดังนั้น ประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการพิจารณาและกำหนดอายุการ ออกตัวเงินคลังเป็น ๑๒๐ วัน เนื่องจากว่าการขาดสภาพคล่องของรัฐบาลไม่ควรเป็นระยะเวลาที่ยาวนานไปจนถึง ครึ่งปีหรือทั้งปี จึงเห็นว่าการบริหารจัดการวงเงินรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการ ขาดเงินจะมีในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งในการบริหารสภาพคล่องของตัวเงินคลังจะมีการบริหารเฉพาะ ในช่วงที่ขาดเงินจริง ๆ โดยสามารถออกได้ตั้งแต่อายุ ๑ เดือนจนถึงมากที่สุดไม่เกิน ๑๒๐ วัน ซึ่งระยะเวลา ๑๒๐ วัน เป็นการกำหนดอายุตราสารที่เพียงพอที่จะแสดงถึงการมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินคงคลังได้ พอสมควร

๒. ข้อชี้แจงประเด็นการกำหนดกรอบเพดานตัวเงินคลังคงค้างไม่เกินร้อยละ ๓ : ประเด็นการบวงเงิน ร้อยละ ๓ เป็นประเด็นที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ซึ่ง สบน. ได้เสนอแก้ไขประเด็นนี้เป็น กรอบวงเงินร้อยละ ๕ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามองว่าการกำหนดกรอบวงเงินร้อยละ ๕ ซึ่งมีความยืดหยุ่น

อาจทำให้การบริหารเงินคงคลังไม่มีประสิทธิภาพได้ จึงได้ปรับลดเป็นไม่เกินร้อยละ ๓ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่า การบริหารเงินคงคลังที่ผ่านมาสามารถดำเนินการได้หลายช่องทาง เช่น รัฐบาลสามารถบริหารรายรับ-รายจ่าย โดยการชะลอในส่วนของรายจ่ายได้ หรือเรียกให้หน่วยงานนำส่งรายได้ หรือนำเงินนอกงบประมาณมาฝากคลังได้ นอกจากนี้ ยังสามารถบริหารจัดการในส่วนของการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เบิกจ่ายในแต่ละช่วงเวลาได้ เนื่องจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมีการทยอยกู้เป็นรายไตรมาสอยู่แล้ว ดังนั้น เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ในส่วนนี้จึงนำมาช่วยเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลังในส่วนนี้ได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้ออกเป็นวงเงิน T-bill เท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบร้อยละ ๓

ในส่วนของกรณีนำเครื่องมือนี้มาใช้ กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่าจะใช้ในกรณีมีความจำเป็นต้องบริหารสภาพคล่องและเป็นครั้งคราวเท่านั้น และไม่ควรร้างยอด T-bill ไว้ข้ามปีงบประมาณ ซึ่งความจำเป็นในการใช้เงินมีเพียงในไตรมาสที่ ๑ ถึงไตรมาสที่ ๒ เท่านั้น ส่วนในไตรมาสที่ ๓ และไตรมาสที่ ๔ จะมีเงินภาษีทยอยเข้า จึงสามารถที่จะทยอยลดในส่วนนี้ได้

ประเด็นที่ ๒ : การขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณเหลือปี

อดีตที่ปรึกษาด้านตลาดตราสารหนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้ความเห็นว่า เห็นด้วยในหลักการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายเหลือปี และให้ความเห็นว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะต้องดูปัจจัยต่างๆ ให้สอดคล้องกัน ดังนี้

๑. หากมีฐานะทางการคลังที่ดีหรือมีการขาดดุลงบประมาณลดลง อาจทำให้การกู้เงินลดลงด้วย นอกจากนี้ ตามปกติจะต้องมีการวางแผนการออกพันธบัตรในแต่ละไตรมาส โดยจะมีการประกาศแผนดังกล่าวให้ตลาดหรือนักลงทุนได้รับทราบ ซึ่งกระทรวงการคลังจำเป็นต้องเดินตามแผนนั้น ดังนั้น แม้บางปีสถานะเงินคงคลังจะมีเงินเพียงพออยู่แล้ว แต่ก็จำเป็นต้องออกตราสารให้ครบวงเงินตามที่ประกาศไว้ ซึ่งประเด็นนี้จะเกี่ยวเนื่องกับการวางแผนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ เหลือปี ดังนั้นจึงต้องวางแผนการออกตราสารให้สอดคล้องและรองรับกระบวนการภายใต้กฎหมายที่แก้ไขด้วย ทั้งในส่วนของระดับเงินคงคลังที่เหมาะสมที่จะสำรองไว้ ณ สิ้นปี และข้อมูลการเบิกจ่ายเหลือปี ซึ่งหากอาศัยข้อมูลในอดีตเพื่อประมาณการจะมีความแม่นยำหรือไม่

๒. แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่รัฐบาลมีฐานะทางการคลังไม่ดีเช่นมีการขาดดุลงบประมาณมากจะทำให้เกิดปัญหาคือต้องหาเงินจากแหล่งอื่นมาสำรองไว้ให้เพียงพอต่อการใช้จ่าย ซึ่งการขยายระยะเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือปีในกรณีเช่นนี้จะไม่ชัดเจน เนื่องจากมีการใช้เงินกู้ไปหมดแล้วแต่รายจ่ายยังไม่หมด จึงขอฝากให้พิจารณาว่าในทางปฏิบัติจะมีวิธีรองรับปัญหาดังกล่าวอย่างไรบ้าง

ผู้อำนวยการมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ให้ความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงของระดับเงินคงคลังจะขึ้นอยู่กับ ๒ ปัจจัย คือ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ และรายจ่ายจากงบกลาง และรายจ่ายเหลือปี ซึ่งที่ผ่านมากรมบัญชีกลางได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องการเบิกเงินเหลือปีมาโดยตลอด (ซึ่งส่วนมากเป็นงบลงทุนระยะยาว) และมีการปรับลดงบบ้างแล้ว โดยปกติกรมบัญชีกลางจะกันเงินไว้ให้ส่วนราชการเป็นระยะเวลา ๒ ปี และหากครบกำหนดแล้วไม่มีการดำเนินการต่อจึงจะตัดวงเงินออก ทั้งนี้ เห็นว่า ปัญหาในการเบิกจ่ายที่ต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ข้ามปีควรแก้ไขด้วยการเร่งรัดการเบิกจ่ายให้ทันภายในปีนั้น ๆ เพื่อไม่ให้เงินที่เบิกเหลือปีมีมากเกินไป หรือลดระยะเวลาที่กันเงินไว้จาก ๒ ปี เหลือ ๑ ปี ได้หรือไม่

นอกจากนี้ เห็นว่ากระทรวงการคลังได้เสนอแก้ไขกฎหมายในประเด็นการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องแล้ว ดังนั้น หากเงินคงคลังมีไม่เพียงพอก็สามารถกู้มาในจำนวนเท่าที่ขาดเท่านั้นโดยไม่ต้องอาศัยการกู้เพื่อชดเชยขาดดุลงบ หรือการกู้เต็มวงเงินของงบประมาณที่ตั้งไว้และสามารถรองรับประเด็นเบิกเงินเหลือปีที่เกิดขึ้นได้

ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ เห็นด้วยกับหลักการที่ให้กู้เงินในงบประมาณถัดไปได้ โดยเห็นว่าในหลักการแล้วหากเป็นการใช้เงินระยะสั้น ก็จะกู้ด้วยตราสารระยะสั้น แต่หากเป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบ ก็จะต้องกู้ระยะยาวเพื่อไปทำโครงการลงทุนต่าง ๆ การแก้ไขกฎหมายประเด็นนี้จึงถือเป็นเครื่องมือใช้ในยามจำเป็นเพื่อให้ความสะดวกในการบริหารจัดการให้โครงการมีความต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วเมื่อมีข้อกำหนดที่เพิ่มความคล่องตัวมากขึ้นก็มักจะมีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลควบคู่ไปด้วยเสมอเพื่อให้เกิดความรอบคอบและรัดกุม ซึ่งในกรณีนี้ เห็นว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ ๓ ประเด็น ได้แก่

๑. การเบิกเงินของหน่วยงานซึ่งต้องมีการแจ้งล่วงหน้าเพื่อการ revise แผนงาน ควรหากำหนดเวลาในการแจ้งว่าช่วงใดมีความเหมาะสมที่สุด และวิธีรับมือหากเกิดกรณีที่ได้รับแจ้งในช่วงเวลาอันสั้น

๒. ความต่อเนื่องของโครงการ โดยเมื่อมีโครงการแล้วควรเร่งรัดให้เสร็จเป็นไปตามแผนงานหรือโครงการโดยเร็ว ซึ่งที่ผ่านมาถือว่าทำสำเร็จแล้วระดับหนึ่ง แต่ยังคงไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ

๓. การส่งต่อหรือประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความสอดคล้องกันมากขึ้นเมื่อ พ.ร.บ. มีผลบังคับใช้ เพื่อให้สามารถติดตามความคืบหน้าต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของโครงการได้อย่างต่อเนื่อง

ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ให้ความเห็นว่า การกันเงินไว้เบิกเหลือปีไม่สามารถทราบยอดเงินได้ในทันที มีเพียงตัวเลขประมาณการจากข้อมูลการเบิกจ่ายที่ผ่านมาเท่านั้น เพราะการกันเงินไว้เบิกเหลือปีมีกระบวนการในการพิจารณา ๒ ลักษณะ คือ หากเป็นกรณีกันเงินแบบมีหนี้ จะยกยอดเงินกันไปในปีงบประมาณถัดไปแบบอัตโนมัติ (ผ่านระบบ GFMIS) ซึ่งจะทราบยอดเงินในช่วงต้นเดือนตุลาคมของปีงบประมาณถัดไป แต่หากเป็นการกันเงินแบบไม่มีหนี้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การพิจารณาอนุมัติการกันเงินในกรณีนี้จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของแต่ละปี ซึ่งกรมบัญชีกลางจะทยอยพิจารณาอนุมัติเป็นกรณี ๆ อย่างไรก็ตาม ในร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ ที่มีการแก้ไขได้กำหนดให้สามารถกันเงินในกรณีแบบมีหนี้เท่านั้น ซึ่งทำให้กรณีกันเงินแบบไม่มีหนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ ความเข้มงวดของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ยอดเงินกันเหลือปีลดลงไปได้

ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า การประมาณการรายรับจะประมาณการล่วงหน้าเป็นปีซึ่งในระหว่างปีอาจมีปัจจัยที่ทำให้การประมาณการนั้นคลาดเคลื่อน เช่น การยกเว้นจัดเก็บภาษีระหว่างปี หรือภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากสามารถควบคุมการเบิกจ่ายระหว่างปีให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ก็จะช่วยให้สามารถประมาณการการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบ ได้แม่นยำขึ้น

➤ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :

สบน. ได้มีการชี้แจงประเด็นข้อสังเกตและความเห็นข้างต้น ดังนี้

๑. ข้อชี้แจงประเด็นความจำเป็นในการขยายระยะเวลากู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ : หลักการในการแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้ไม่ได้เป็นการแก้ไขในส่วนของการกู้เงินแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการเพิ่มทางเลือกในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้สามารถขยายระยะเวลากู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่าย กรณีที่มีการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินเหลือมปีซึ่งเกิดขึ้นเป็นปกติอยู่แล้วโดยเฉลี่ย ๗-๘% ของทุกปี ซึ่งตามกระบวนการงบประมาณปัจจุบัน พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ได้อนุญาตให้กู้เงินไว้ใช้จ่ายเหลือมปีได้ ๒ ลักษณะ คือ กรณีที่มีการก่อหนี้ผูกพันแล้วและกรณีที่ยังไม่ได้มีการก่อหนี้ผูกพัน ซึ่งที่ผ่านมาในกรณีหลังมักจะทำให้เกิดปัญหาโดยตลอด ซึ่งร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณฯ ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วก็ได้มีการแก้ไขกระบวนการกันเงินเหลือมปีขึ้น โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าให้สามารถกันได้เฉพาะกรณีก่อหนี้ผูกพันไว้แล้วเท่านั้น และกันได้ในระยะเวลา ๖ เดือน และขยายได้อีกไม่เกิน ๖ เดือน

ส่วนการแก้ไข พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ จะทำให้ยึดหยุ่นสอดคล้องกับกฎหมายวิธีการงบประมาณมากขึ้น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาความจำเป็นในการเบิกจ่าย ระดับเงินคงคลัง ประกอบการขยายระยะเวลาการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณออกไปภายหลังสิ้นปีงบประมาณได้ จากเดิมที่ต้องทำให้เสร็จสิ้นภายในเดือนกันยายนของทุกปีทำให้ต้องมีการกู้เงินมาเก็บไว้มากเกินไปจนความจำเป็นและทำให้มีระดับของเงินคงคลังที่สูงมากเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม สามารถขยายระยะเวลาได้ภายใต้กรอบวงเงินที่มีการกันไว้เบิกเหลือมปี และจะกู้เงินได้ไม่เกินกรอบดังกล่าวนี้เท่านั้น

๒. ข้อชี้แจงประเด็นกระบวนการทำงานและวิธีปฏิบัติ : ประเด็นการขยายระยะเวลากู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลฯ ให้สอดคล้องกับการเบิกจ่ายเหลือมปี สบน. ก็มีความกังวลในขั้นตอนปฏิบัติหรือกระบวนการทำงานเช่นเดียวกัน เนื่องจากก่อนสิ้นปีงบประมาณยอดวงเงินที่เบิกจ่ายเหลือมปียังไม่ทราบจำนวนที่ชัดเจน ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องอนุมัติให้ขยายระยะเวลาขาดดุลฯ ออกไป จึงมีประเด็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอาศัยกรอบวงเงินใดในการการขยายระยะเวลาขาดดุลงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังที่ สบน. กรมบัญชีกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อปรับกระบวนการทำงาน ซึ่งร่างกฎหมายมาตรา ๒๑ ไม่ใช่บังคับให้ต้องปฏิบัติ แต่เป็นทางเลือกให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการเงินสดของกระทรวงการคลังได้เพิ่มขึ้น

๓. ข้อชี้แจงประเด็นการปรับปรุงประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ : ในเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายนั้นเห็นว่า กรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ ได้มีมาตรการเร่งรัดอยู่แล้ว ทั้งนี้งบประมาณที่ดำเนินการเร่งรัดได้ยากที่สุด คือ งบกลาง เนื่องจากการใช้งบประมาณดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและประมาณการได้ยาก เช่น การใช้เพื่อแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ซึ่งต้องใช้เวลาการดำเนินการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกันเงินไว้สำหรับเรื่องดังกล่าวโดยยังไม่มีหนี้ผูกพัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งรับหลักการของร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ และร่าง พ.ร.บ.เงินคงคลังฯ ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตของหน่วยงานไปพิจารณาด้วย ซึ่งในส่วนของ ธปท. มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังควรปรับปรุงกระบวนการประมาณการกระแสรายรับ-รายจ่ายของภาครัฐให้มีความแม่นยำมากขึ้น สบน. จึงได้สอบถามทางผู้แทน กพร. ว่า

ปัจจุบันการวัดผลการเบิกจ่ายหรือนำส่งรายได้จะมีการวัดตัวเลขกันช่วงสิ้นปีงบประมาณ ทำให้ในระหว่างปีงบประมาณหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ไม่มีแรงจูงใจหรือมาตรการบังคับที่จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายหรือนำส่งรายได้ตามแผนในแต่ละเดือน/ไตรมาส แต่จะไปเร่งรัดเฉพาะช่วงไตรมาสสุดท้ายหรือช่วงปลายปีงบประมาณเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้การประมาณการรับ-จ่ายที่ผ่านมามีความคลาดเคลื่อนค่อนข้างมาก ซึ่งจากการที่ สบ. เคยศึกษางานวิจัยพบว่าในต่างประเทศจะใช้ตัวชี้วัด (KPI) มาวัดประสิทธิภาพการเบิกจ่ายในระหว่างปีด้วย ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติและทำให้การประมาณการรายรับ-รายจ่ายมีความแม่นยำ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการประมาณการการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องยิ่งขึ้น ดังนั้น จะมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่จะนำเรื่องการดำเนินการตามแผนการเบิกจ่ายหรือการนำส่งรายได้มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดตัวชี้วัดของส่วนราชการต่าง ๆ

ในการนี้ ผู้แทน กพร. ขอรับประเด็นดังกล่าวไปพิจารณาต่อไป

๓. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

สบ. ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตข้างต้นแล้ว เห็นควรยื่นย่นร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๔/๒๕๖๐) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ เพื่อนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามขั้นตอนต่อไป



"การตราพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

"พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ยี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวตัวกับการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามวรรคสอง หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการ ตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวตัวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณา ก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา นี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น"

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗, มาตรา ๑๔)