



ฉบับที่ 87/2560

วันที่ 8 สิงหาคม 2560

การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

นายสุวิชัย โภชนพานิช ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่ไม่นับรวมหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ชปท.) เป็นหนี้สาธารณะ รวมถึงประเด็นความกังวล กรณีที่มีผู้ไม่นับรวมสัดส่วนจำนวนหนี้ของ ชปท. เข้ากับกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดสัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินกว่าร้อยละ 60 ว่าจะมีผลกระทบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือไม่ โดยมีประเด็นชี้แจง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 บัญญัตินิยาม “หนี้สาธารณะ” ให้ความหมายว่า “หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน” โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายได้กำหนดขอบเขตของหนี้สาธารณะให้ครอบคลุมเฉพาะหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการดำเนินงานของภาคการคลัง (Fiscal Operation) เท่านั้น ไม่รวมหนี้เงินกู้ของหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Operation) ที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เช่นเดียวกับหนี้เงินกู้ของ ชปท. ที่การกู้เงินมีวัตถุประสงค์เพื่ออุดหนุนสภาพคล่องในระบบการเงินและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันเป็นการดำเนินนโยบายการเงินในฐานะธนาคารกลาง ซึ่งการไม่นับหนี้ของ ชปท. เป็นหนี้สาธารณะนั้น มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของนานาประเทศ ที่ไม่นับหนี้ของธนาคารกลางเป็นหนี้สาธารณะเช่นกัน

2. ดังนั้น หนี้เงินกู้ของ ชปท. จึงไม่ถูกนับเป็นหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ มาตั้งแต่แรก เพราะเดิม ชปท. มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน แต่เนื่องจากในปี 2551 ชปท. มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย บัญญัติ “ให้ ชปท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น” ทำให้ ชปท. เปลี่ยนสถานะจาก “รัฐวิสาหกิจ” มาเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ส่งผลกระทบต่อสถานะและการนับหนี้ของ ชปท. ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ สบพ. จึงได้รายงานข้อมูลหนี้ของ ชปท. ในหมายเหตุของรายงานสถานะหนี้สาธารณะรายเดือน (โดยไม่นับรวมในยอดหนี้สาธารณะ) เพื่อให้มีการรายงานสถานะหนี้ตามกฎหมายและประชาชนได้รับทราบข้อมูล ทั้งนี้ หนี้เงินกู้ของ ชปท. ตามที่ปรากฏในงบแสดงฐานะการเงิน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวน 4,170,375,564,674 ล้านบาท

3. ปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ระหว่างการศึกษาแก้ไขกฎหมายในประเด็นนิยามหนี้สาธารณะ เพื่อให้มีความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ