

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๗/๗๗๙๕ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ได้พิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะมีฐานอำนาจในการออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ตามมาตรา ๓๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายเลขานุการ ก.ก.ถ. จึงขอหารือว่าการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะหรือไม่ และคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะสามารถออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๓๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) และกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หนี้ที่เกิดจากการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ”

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๔๑๖ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

ให้หมายความว่า หน้าที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน้าที่กระทรวงการคลัง คำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้คำประกัน และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้จึงไม่อยู่ในความหมายของหนี้สาธารณะ ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ กำหนดให้หนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เป็นหนี้สาธารณะ หนี้ที่เกิดจากการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิใช่หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะสามารถออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมของประเทศให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับสถานะการเงินการคลังของประเทศ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมการก่อหนี้ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลต่อสถานะการเงินการคลังของประเทศทั้งที่เป็นหนี้สาธารณะและมีใช่หนี้สาธารณะ โดยในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้หนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้จะมีใช่หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อควบคุมดูแลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา ๑๙^๒ กำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือคำประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง และมาตรา ๒๕^๓ กำหนดให้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือคำประกันหนี้หนี้หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ มีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ต่อไป ดังนั้น เมื่อมาตรา ๓๕ (๓)^๕ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจจัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป โดยมีได้เจาะจงว่าให้ทำได้เฉพาะในกรณีที่หนี้สาธารณะ (เว้นแต่ในกรณีการปรับโครงสร้างหนี้เท่านั้นที่กำหนดเจาะจงว่าต้องเป็นหนี้สาธารณะ) คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ จึงย่อมสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ (๓) กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และโดยที่มาตราดังกล่าวมิได้กำหนดรูปแบบการออกหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ คณะกรรมการจึงอาจดำเนินการในรูปแบบของระเบียบคณะกรรมการได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป



(นายดิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๘

^๕ มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ