

## ปัญหาทางกฎหมายของการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ Legal Issues of Government Borrowings under Special Decree

กฤติญา เกิดลาภผล\*  
Kristhyada Kerdlapphon

วันที่รับบทความ 27 เมษายน 2563; วันแก้ไขบทความ 5 พฤษภาคม 2563; วันที่ตอบรับบทความ 5 มิถุนายน 2563

### บทคัดย่อ

การกู้เงินของรัฐบาลเป็นเครื่องมือทางการคลังชนิดหนึ่งที่ถูกใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เมื่อรัฐบาลต้องการเงินเพื่อใช้จ่าย ทั้งนี้ การกู้เงินเป็นการก่อหนี้สาธารณะประเภทหนึ่ง บทความนี้กล่าวถึงการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ ซึ่งเงินที่ได้จากการกู้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และที่ถือเป็นเงินนอกงบประมาณที่การเบิกจ่ายไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยที่มาตรา 53 ของพระราชบัญญัตินี้วางหลักในเรื่องการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะไว้ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาในอดีตที่มีการขอกู้เงินโดยออกกฎหมายกู้เงินพิเศษที่มีวงเงินสูงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 ได้กำหนดกรอบในการออกกฎหมายพิเศษให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นเป็นการควบคุมการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการนำเสนอกฎหมายกู้เงิน โดยพยายามแก้ไขปัญหาของการออกกฎหมายกู้เงินในอดีต กฎหมายนี้ถึงแม้จะมีข้อดีที่ว่าประเทศไทยมีกรอบกฎหมายใหม่ที่ออกมาควบคุมวินัยการเงิน ควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลไว้ชัดเจน และถึงแม้ว่ากฎหมายนี้จะอนุญาตให้รัฐบาลสามารถออกกฎหมายพิเศษโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเฉพาะว่า จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศและในกรณีที่ไม่อาจตั้งงบประมาณ

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ที่อยู่ : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เลขที่ 9/9 หมู่ 9 ถ. แจ้งวัฒนะ ต. บางพูด อ. ปากเกร็ด จ. นนทบุรี 11120

E-mail : kayjarana@hotmail.com

รายจ่ายประจำปีได้ทันเท่านั้นก็ตาม แต่การบัญญัติกฎหมายลักษณะเช่นนี้ยังไม่สามารถควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ เนื่องจากยังมีการเปิดช่องและรัฐบาลใช้เหตุผลในการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินโดยอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วนได้ ดังนั้น วิธีการควบคุมอาจกระทำได้โดยให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้และการรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาโดยเข้มข้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

**คำสำคัญ:** การกู้เงิน, การก่อหนี้สาธารณะ, เครื่องมือทางการคลัง

### Abstract

Government borrowing is one of fiscal tools which widely used in many countries when the governments need money to spend for a number of reasons. Government borrowing is one of the public debt which can be classified as in-budget and off-budget borrowings. This article addresses off-budget borrowings under the State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561. In the past, there were problems that the government was increasingly using its borrowings by enacted special decrees and Section 53 of the State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 was enacted for the purpose of solving those problems. Section 53 sets the framework for special legislation to be more stringent. It controls the use of the executive powers and discretion of issuing the borrowings laws and trying to solve the problems of borrowing legislation in the past. Although this law has the advantage that, at least, Thailand has a new legal framework that governs fiscal discipline which may clearly control public debt both in-budget and off-budget. But this law allows the government to issue special laws to borrow money off-budget by specifically enacted the law if there is an urgent and ongoing needs of resolve the country's problems and in the case that it is not possible to use the normal annual budget process. But there is still some concerns that this type of legislation may open the door to the government to use Section 53 of the State Fiscal and Financial Disciplines Act, B.E. 2561 as an excuse for enacting special laws by using the urgent grounds. Therefore, control methods may be implemented by scrutinizing the spending and reporting the spending to the Parliament in order to maximize benefits to the public.

**Keywords:** loan, public debt, fiscal tool

ในการบริหารประเทศนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการบริหารงาน การกู้เงินของรัฐบาลเป็นเครื่องมือทางการคลังชนิดหนึ่งที่ถูกใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศเมื่อรัฐบาลต้องการเงินมาใช้จ่ายอย่างไรก็ตาม การกู้เงินแต่ละประเภทของรัฐบาลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

### 1. แนวคิดการกู้เงินของรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการกู้เงินของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันหลายประการ สรุปดังต่อไปนี้<sup>1</sup>

1. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญทางเศรษฐกิจที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญ คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น ในภาวะเงินเฟ้อเกิดขึ้นนั้นก็ต้องแก้ไขด้วยการทำให้อุปสงค์รวมลดลง ดังนั้น นโยบายการคลังที่นำมาใช้ในเวลานี้จึงควรใช้นโยบายภาษีเพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชนให้น้อยลงไป ทำให้ปริมาณเงินในมือของประชาชนลดลงจะทำให้อุปสงค์รวมลดลงได้ เงินที่รัฐบาลกู้มาอาจจะสะสมไว้ในรูปของเงินคงคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นได้<sup>2</sup> ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจเกิดภาวะเงินฝืด การกู้ยืมของรัฐบาลเพื่อนำใช้ในโครงการต่าง ๆ จะเป็นการช่วยฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลอาจทำได้โดยการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจให้มากขึ้นทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ทำให้ประชาชนมีรายได้และเป็นการจูงใจให้มีการลงทุนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น มีการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในที่สุดระบบเศรษฐกิจก็จะฟื้นตัวเข้าสู่ภาวะปกติ

2. เพื่อใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน ตามปกติรายจ่ายโดยทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าในงบประมาณประจำปี แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีรายจ่ายบางประเภทที่เกิดขึ้น โดยมิได้มีการคาดหมายไว้ล่วงหน้า เช่น เพื่อใช้จ่ายในการสงคราม เพื่อบูรณะฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม หรือภัยธรรมชาติ เป็นต้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินอย่างเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถหาเงินมาใช้จ่ายได้ในระยะเวลาอันสั้น รัฐบาลจึงต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเป็นกรณีฉุกเฉิน

3. เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ในบางปีรัฐบาลอาจมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้รายได้ที่ได้รับจากภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ และจากรัฐพาณิชย์มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในงบประมาณจนเกิดงบประมาณขาดดุลที่มีรายจ่ายมากกว่ารายรับ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดหาเงินมาชดเชยการขาดดุลจึงมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ มาชดเชยงบประมาณที่ขาดดุลเพื่อใช้จ่ายให้กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลดำเนินต่อไปได้

<sup>1</sup> เฉลิมพงษ์ มีสมนัย, 'การบริหารหนี้สาธารณะ' (สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, 14 กันยายน 2560)

<<http://sms.stou.ac.th/?p=137643&lang=en>> สืบค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2562

<sup>2</sup> นัฐวุฒิ โบราณมูล, 'วัตถุประสงค์ของหนี้สาธารณะ' (Public Debt, 14 กันยายน 2560)

<<https://pdknowledge.weebly.com/36233633360536063640361136193632362635913588366035863629359136273609363736573626363436083634361936033632.html>> สืบค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2562

4. เพื่อใช้จ่ายในการลงทุน เช่น การลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม บางโครงการเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ให้ผลตอบแทนต่ำหรือระยะเวลาที่คืนทุนนาน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง แต่ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณทำให้เงินไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ในโครงการอันเร่งรัดได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้วิธีกู้เงินมาลงทุนพัฒนาประเทศตามโครงการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ

5. เพื่อระดมทุนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในด้านการพัฒนาประเทศ รัฐบาลอาจก่อกำหนดเงินออมของประชาชน ซึ่งไม่ก่อผลผลิตทางเศรษฐกิจมาลงทุน นอกจากนี้ การก่อกำหนดเงินออมของประชาชนยังช่วยป้องกันไม่ให้เงินทุนภายในประเทศเคลื่อนย้ายภายนอกประเทศ ซึ่งจะช่วยรักษาระดับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไม่ให้ลดลงได้อีกทางหนึ่ง

6. เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า การกู้ยืมเงินของรัฐบาลในแต่ละครั้งอาจต้องมีการกำหนดระยะเวลาใช้คืน เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ รัฐบาลอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ รัฐบาลอาจใช้วิธีกู้ยืมหนี้ใหม่เพื่อมาชำระหนี้เก่า เพื่อให้เป็นไปตามสัญญาและกำหนดเวลา

7. เพื่อปรับโครงสร้างภาระหนี้ เช่น เมื่อตลาดเงินลงทุนอาจมีดอกเบี้ยต่ำและให้เงื่อนไขที่ดีต่อผู้กู้ รัฐบาลอาจมีเหตุผลที่จะทำการกู้เพื่อไถ่ถอนหนี้เดิมที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าและมีเงื่อนไขที่ด้อยกว่า หรือรัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องการปรับปรุงการกระจายของภาระการชำระหนี้เสียใหม่ ไม่ให้กระจุกตัวอยู่ในแหล่งใดแหล่งหนึ่งหรือการชำระหนี้ตกอยู่ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งมากเกินไป หรือเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งโดยเฉพาะ

8. เพื่อรักษาและเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศ ปีที่มีดุลการชำระเงินขาดดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศจะถูกนำมาใช้ และถ้าดุลการชำระเงินขาดดุลติดต่อกันเป็นระยะเวลานานหลาย ๆ ปีทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่อาจถูกนำมาใช้จนเหลือน้อยกว่าปกติ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศในทางเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม การกู้เงินอาจนำมาสู่การไม่รักษาวินัยการคลังของรัฐได้ เช่น ประเทศกรีซก่อกำหนดหนี้สาธารณะในสัดส่วนที่สูง มีอัตราหนี้สินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Debt to GDP Ratio) ประมาณมากกว่าร้อยละ 100 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 ถึงปัจจุบัน<sup>3</sup> อันเป็นผลมาจากการกู้ยืมเพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล

การกู้เงินเป็นการก่อกำหนดหนี้สาธารณะประเภทหนึ่ง บทความนี้เป็นการศึกษาการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการกู้เงินของรัฐบาลที่ผ่านมาพบว่า การกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ คือ เงินที่รัฐบาลกู้ด้วยการออกกฎหมายพิเศษ<sup>4</sup> นอกจากนั้น เงินที่ได้จากการกู้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงิน

<sup>3</sup> Government debt data, 'Eurostat' <<https://ec.europa.eu>> accessed 1 September 2019

<sup>4</sup> ไทยพับลิก้า, 'งบฯ แผ่นดิน เงินของเราเขาเอาไปทำอะไร?' (13 มิถุนายน 2556)

<<https://thaipublica.org/infographics/check-the-budget/>> สืบค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2562

การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 34<sup>5</sup> และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 4<sup>6</sup> ที่ถือเป็นเงินนอกงบประมาณที่การเบิกจ่ายไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ดังนั้น วิธีการบริหารจัดการเงินกู้จะอยู่นอกงบประมาณประจำปี<sup>7</sup>

## 2. การกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะตามระบบกฎหมายไทย

ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น ในอดีตเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการเฉพาะและมีความจำเป็นต้องกู้เงิน นอกจากใช้อำนาจในการกู้เงินตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แล้ว ในบางครั้งก็มีการตราเป็นพระราชกำหนด หรือการตราเป็นพระราชบัญญัติกู้เงินเป็นการเฉพาะ ซึ่งการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นการเฉพาะจะมีการกำหนดว่า เงินกู้ดังกล่าวให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทั้งนี้ การกู้เงินของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลามีรูปแบบดังต่อไปนี้

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงินโดยได้มีการตรากฎหมายเฉพาะ จำนวน 4 ฉบับที่ให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นและกำหนดให้เงินที่กู้มานั้นไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้เป็นเงินนอกงบประมาณ คือ

(1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

(2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

(3) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

<sup>5</sup> มาตรา 34 วรรคแรก “บรรดาเงินที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดแต่วันแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น”

<sup>6</sup> มาตรา 4 วรรคแรก “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากรค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย”

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเบิกจ่ายเงินกู้ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555’ (207/2555) <[http://www1.pdmo.go.th/upload/law\\_pdf/law\\_01042013145614.pdf](http://www1.pdmo.go.th/upload/law_pdf/law_01042013145614.pdf)> สืบค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2562

(4) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินระยะที่สอง พ.ศ. 2545

## 2.2 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เงินกู้เป็นเงินนอกงบประมาณ โดยให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 (1) ถึง (5) เช่น เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ<sup>8</sup> นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังได้วางกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพิ่มเติม เป็นหลักปฏิบัติในระยะปานกลาง (5-10 ปี) ซึ่งได้กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60<sup>9</sup>

## 2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มีการกำหนดให้เงินกู้ของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะนั้นไม่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกัน อันมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดบทบัญญัติ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20

“ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (5) พัฒนาลาดตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (2) ถึง (5) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

<sup>9</sup> วิภาว บวรพาเดชะ, ‘หนี้เพื่อชาติ เปิดใจผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จักรกฤตย์ พาราพันธกุล’ วารสารหนี้สาธารณะ (กรุงเทพมหานคร, มกราคม-มีนาคม 2553)

เกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติกู้เงินไว้ในมาตรา 142<sup>10</sup> ประกอบกับมาตรา 143 (2)<sup>11</sup> และ โดยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกู้เงิน ขึ้น จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความ มั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552

(2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555

ในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... (ร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน 2 ล้านล้านบาท) กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศมีมูลค่ารวมกัน ไม่เกินสองล้านล้านบาท สารสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าว คือ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และในวงเงินที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติ ภายใต้เงื่อนไขว่าเงินที่ได้จากการกู้ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

<sup>10</sup> มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใดตาม (4) แล้ว หากบุคคลตาม (1) หรือ (2) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ให้นำบทบัญญัติมาตรา 163 วรรคสี่ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก

<sup>11</sup> มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้...

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน...

1) ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศ ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน วงเงิน การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทรวงการคลังดำเนินการภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2563

2) ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการ การกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน

3) การเบิกจ่ายเงินกู้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

4) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์และแผนงาน เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ การดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการ และเสนอความเห็นในเรื่องความพร้อมของ โครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน

5) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนิน โครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด

6) เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดิน

7) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการ และผลการดำเนิน โครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของ โครงการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการ และแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนด

อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ดังนี้

1) ปัญหาดุลยภาพระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การเสนอเป็นเงินกู้ นอก งบประมาณ ให้อำนาจตัดสินใจใช้เงินจำนวนมากกับฝ่ายบริหาร ผ่านการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในเอกสาร ประกอบการพิจารณาตลอดระยะเวลา 7 ปี ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสให้ความเห็นชอบตาม พระราชบัญญัติและบัญชีแนบท้ายเพียงครั้งเดียว

2) โครงการจำนวนมากยังไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ โดยจากเอกสารประกอบการ พิจารณา ส่วนใหญ่พบว่าโครงการจำนวนมากที่ยังไม่ผ่านการศึกษาค่าทางการเงิน เศรษฐกิจ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งอาจมีการเร่งสรุปผลการศึกษาทั้งที่ไม่คุ้มค่าในการลงทุน นอกจากนี้ ผลการประมาณการควรถูกเปรียบเทียบกับประมาณการวิธีอื่น ๆ และเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งเปิดรับ ฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

ในที่สุด เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2557 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4//2557 ที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 169 วรรคหนึ่งที่ระบุว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องกระทำผ่านกฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น การใช้วิธีพิเศษตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... ตราบขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อีกทั้ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา 169 วรรคหนึ่ง<sup>12</sup> และมาตรา 170 วรรคสอง<sup>13</sup> ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550<sup>14</sup> โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้ง มิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศจึงสามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และการที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติ ให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทั้งยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทราบเท่านั้น ทำให้มีแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับการใช้จ่ายเงิน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมากและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 169 วรรคหนึ่ง “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 170 วรรคสอง “การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง ตามหมวดนี้ด้วย”

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘ย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4/2557’

<[http://web.krisdika.go.th/data/comment\\_concourt/2557/cc\\_26293.htm](http://web.krisdika.go.th/data/comment_concourt/2557/cc_26293.htm)> สืบค้นวันที่ 10 สิงหาคม 2562

และงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 170 วรรคสอง<sup>15</sup> ที่บัญญัติให้ การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงิน การคลังตามหมวดนี้ด้วย

#### 2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินให้สามารถกระทำได้ตามมาตรา 133<sup>16</sup> และมาตรา 134 (3)<sup>17</sup> และการบัญญัติให้สามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐอีกด้วย

#### 2.5 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะและการจ่ายเงินกู้ไว้ในมาตรา 53<sup>18</sup> และ มาตรา 54<sup>19</sup> ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้ สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้ โดยให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้น เป็น

<sup>15</sup> มาตรา 170 เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐ นั้นทำรายงาน การรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำ รายงาน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

<sup>16</sup> มาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอ กฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของ ปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ เงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

<sup>17</sup> มาตรา 134 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้...

(3) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ...

<sup>18</sup> มาตรา 53 การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความ จำเป็น ที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณ ใช้จ่าย ประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงาน หรือ โครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงาน หรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้นั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้ จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่าง อื่น

<sup>19</sup> มาตรา 54 การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา 53 ให้หน่วยงาน ของรัฐที่ใช้จ่าย เงินกู้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้ อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด

การเฉพาะ โดยตามบทบัญญัติของมาตรา 53 วรรคแรก รัฐบาลสามารถตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินได้ และมาตรา 53 วรรคสาม การจ่ายเงินแผ่นดินอันเป็นเงินกู้ดังกล่าวนั้น ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งทำให้การตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

### 3. ปัญหาทางกฎหมายของการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะของประเทศไทย

ที่ผ่านมารัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงมีความพยายามกู้เงินโดยการตรากฎหมายเฉพาะและมีความต้องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งปรากฏการนำเงินไปใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพ และดำเนินนโยบายที่มีแนวโน้มที่ขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น โดยเฉพาะการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะมาใช้ในลักษณะเงินนอกงบประมาณทำให้เกิดข้อกังวลในเรื่องการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เป็นการขาดวินัยทางการคลัง มีความต้องการใช้เงินกู้มาอย่างไม่รอบคอบและอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อฐานะการคลังของประเทศ เนื่องจากเงินกู้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินที่จะต้องมีการผูกพันของการชดใช้หนี้และดอกเบี้ยในอนาคต ดังนั้น ความโปร่งใสในเรื่องการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะจึงมีความสำคัญในการทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงทางการคลัง จึงสมควรจะมีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี ทั้งนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เรื่องวินัยการเงินการคลังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดแนวทางที่ว่ารัฐจะต้องดำรงรักษาวินัยการคลัง และได้มีการกำหนดวินัยการคลังทั้งในรูปของกรอบและแนวทางการปฏิบัติไว้ในกฎหมาย เช่น กฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะ อย่างไรก็ตาม กรอบวินัยทางการคลังของประเทศไทยในอดีตยังคงไม่ครอบคลุมภาคการคลังทั้งหมด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการกำหนดวินัยทางการคลังที่ครอบคลุมการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อให้เกิดมีการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัดและลดความเสี่ยงทางการคลังตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและเสถียรภาพทางการคลัง<sup>20</sup>

จากเหตุผลของข้อจำกัดของกฎหมายการคลังและการงบประมาณ รวมทั้งมีการแทรกแซงทางการเมืองที่ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญ

<sup>20</sup> สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'เอกสารประกอบการพิจารณาสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ (การคลังและงบประมาณของรัฐ)' (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2558)

พ.ศ. 2560 จึงกำหนดหลักการสำคัญไว้เกี่ยวกับเรื่องวินัยทางการคลัง<sup>21</sup> ถึงเหตุผลความจำเป็นของวินัยทางการคลังไว้ใน มาตรา 62 ที่วางหลักให้ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จากความจำเป็นในเรื่องของกรอบดำเนินการทางวินัยการเงินการคลังในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงเป็นเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กฎหมายนี้ทำให้ประเทศมีแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังอย่างชัดเจน โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลัง ด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งกฎหมายนี้จะกำหนดให้รัฐบาล ต้องมีวินัยในการจัดหารายได้ การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และการบริหารหนี้สาธารณะโดยพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า รวมทั้งภาระการคลังอย่างรอบคอบ ซึ่งข้อดีของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อใช้ในการดำเนินงานทำให้หน่วยงานของรัฐทราบขั้นตอนและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานและดำเนินนโยบายต่าง ๆ อย่างชัดเจน ช่วยเสริมสร้างวินัยในการดำเนินนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลังทำให้เกิดความชัดเจนโปร่งใสและตรวจสอบได้<sup>22</sup>การบัญญัติวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้รัฐบาลมีงบประมาณในการลงทุนที่ชัดเจนซึ่งจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะช่วยรักษาวินัยการคลังของประเทศ และการที่รัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดย่อมทำให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ในส่วนของการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า “การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะและเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน...” พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ และต้องการที่จะแก้ไขข้อจำกัดที่เป็นปัญหาในอดีตที่มีการออกกฎหมายกู้เงินพิเศษที่มีวงเงินสูงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 เป็นการกำหนดกรอบในการออกกฎหมายพิเศษให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น เป็นการควบคุมการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการนำเสนอกฎหมายกู้เงิน โดยพยายามแก้ไขปัญหาของการออกกฎหมาย

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>22</sup> เอกสารวิชาการ Academic Focus, ‘พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐพ.ศ. 2561 เปิดทางรัฐกู้เงิน?’ (สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เมษายน 2561)

<[https://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2561/apr2561-2.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2561/apr2561-2.pdf)> สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2562

กู้เงินในอดีต ทั้งในส่วนของเงื่อนไขและเนื้อหาของร่างกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงมีกรอบเพิ่มเติมว่าการจะตรากฎหมายกู้เงินได้ต่อเมื่อเหตุการณ์สำคัญและเงื่อนไขในการตรากฎหมายพิเศษทำได้เฉพาะเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นวิกฤตของประเทศเท่านั้น<sup>23</sup> นอกจากนั้น ยังต้องเป็นกรณีที่รัฐบาลต้องไปใช้ในงบประมาณปกติก่อน ไม่ใช่ออกกฎหมายพิเศษได้เลย ดังนั้น จึงต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้จ่ายจากงบประมาณตามกระบวนการปกติได้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ให้ชัดเจนขึ้นว่าจะต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ ระยะเวลา แผนงาน โครงการ วงเงินกู้ และหน่วยงานรับผิดชอบบริหารงานให้ชัดเจน จึงสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 เป็นการกำหนดกรอบวินัยในการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาล ในส่วนนอกเหนือไปจากกฎหมายปกติให้รัดกุมมากขึ้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 2560<sup>24</sup>

ดังนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 เป็นการกำหนดกรอบวินัยเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินโดยปราศจากความรอบคอบรัดกุม และต้องการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารให้ความเข้มงวดและมีความระมัดระวังในการดำเนินนโยบายการคลังจึงได้กำหนดกรอบและเงื่อนไขการออกกฎหมายเพื่อการกู้เงินรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศโดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน การกำหนดเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 ดังกล่าวจะทำให้การกู้เงินตามกฎหมายพิเศษเป็นช่องทางสุดท้ายเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่สามารถดำเนินการภายใต้กระบวนการงบประมาณได้แล้วเท่านั้น นอกจากนั้น การกำหนดให้ต้องมีการแสดงรายละเอียดแผนการใช้จ่ายเงินกู้ให้ชัดเจนยังทำให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ได้ในลักษณะเดียวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายด้วย<sup>25</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกู้ที่ถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ภาพรวมของหนี้ในงบประมาณจะต่ำกว่าความเป็นจริงเพราะเป็นการเอารายจ่ายออกนอกระบบงบประมาณ และอาจทำให้เกิดข้อกังวลว่าหลักการตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 จะเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้ พระราชบัญญัตินี้เพิ่มโอกาสให้มีการกู้เงินพิเศษและลดการถ่วงดุลอำนาจ และอาจนำไปสู่ปัญหาของประสิทธิภาพในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินที่มาจากเงินกู้ได้ นอกจากนั้น ยังมีข้อสังเกตว่ามาตรา 53 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้กว้างมาก กล่าวคือจะกู้ได้ทั้งนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน

<sup>23</sup> ข่าวกระทรวงการคลังฉบับที่ 143/2560, 'ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาระสำคัญของมาตรา 53 ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...' (7 ธันวาคม 2560)

<<https://www.thaigov.go.th/uploads/document/142/2017/12/pdf/143.pdf>> สืบค้นวันที่ 5 มกราคม 2561

<sup>24</sup> ทีมข่าวการเมืองโพสต์ทูเดย์, 'กฎหมายใหม่เข้มรัฐกู้เงิน' (หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, 19 มกราคม 2561)

<<https://www.posttoday.com/politic/analysis/536136>> สืบค้นวันที่ 19 สิงหาคม 2562

<sup>25</sup> เอกสารวิชาการ Academic Focus (n 22)

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ทั้งสิ้น ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินได้โดยเป็นข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดและจะต้องมีเพดานไม่เกินวงเงินที่กำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ เช่น การกู้เงินเพื่อชดเชยขาดดุลงบประมาณหรือกรณีที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้กู้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายและอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ส่วนการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกู้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>26</sup>

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินนอกเหนือ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 รัฐบาลจึงมีอำนาจกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะพิเศษฉบับนี้ได้นอกเหนือที่กำหนดไว้ในกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะทั้งฉบับ จึงเป็นข้อยกเว้นมาตรา 20 (1) ถึง (5) โดยให้กู้เพิ่มได้นอกเหนือวัตถุประสงค์ใน (1) ถึง (5) กู้ได้นอกจากเพดานวงเงินที่กำหนดไว้ใน (1) ถึง (5) โดยเฉพาะเมื่อการกู้ตามกฎหมายเฉพาะพิเศษนี้ไม่มีเพดานวงเงินกำหนดไว้ นอกจากนั้น การกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกับการกู้เงินตามกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะที่จะต้องนำส่งคลัง<sup>27</sup>

นอกจากนั้น แม้ในภาพรวมของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะวางหลักการสำคัญไว้เป็นอย่างดี แต่ยังมีช่องว่างที่ไม่อาจควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ เนื่องจากมีเนื้อหาบางส่วนที่จะนำมาซึ่งปัญหาของประสิทธิภาพในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินที่มาจากกรุกู้เงินอย่างมีนัยสำคัญ เป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถตรากฎหมายพิเศษเพื่อกู้คืนได้นอกเหนือจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยไม่มีกรอบเวลาในการกู้เงิน เป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถตรากฎหมายพิเศษโดยไม่มีกรอบเวลาในการกู้เงิน<sup>28</sup> และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 54 จะกำหนดให้หน่วยงานที่จะใช้เงินต้องปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้ยืมอย่างเคร่งครัดและใช้จ่ายกับเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสซึ่งหากไม่มีการกำกับดูแลนำไปสู่ปัญหาได้<sup>29</sup>

สรุปได้ว่า ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 140 เพิ่มหลักการใหม่ในการจ่ายเงินแผ่นดินว่านอกจากจ่ายผ่านกฎหมาย 4 ลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แต่ยังสามารถจ่ายตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ โดยที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53

<sup>26</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, 'แค่เพียงคำเดียวว่า'นอกเหนือ' ในร่างมาตรา 53 ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ก็เป็นการทำลายวินัยการกู้เงินทั้งหมดแล้ว' (แนวหน้า, 8 ธันวาคม 2560) <<https://www.naewna.com/politic/columnist/33083>> สืบค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2562

<sup>27</sup> เฟิงอั้ง

<sup>28</sup> เอกสารวิชาการ Academic Focus (n 22)

<sup>29</sup> เอกสารวิชาการ Academic Focus (n 22)

กำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินได้ โดยเงินนั้นให้กระทรวงการคลังเก็บไว้เพื่อจ่ายออกไปตามโครงการเงินกู้ ไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเข้าบัญชีเงินคงคลัง ถึงแม้จะมีข้อดีที่ว่าประเทศไทยมีกรอบกฎหมายใหม่ที่ออกมาควบคุมวินัยการเงิน ควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลไว้ชัดเจนโดยให้รวมถึงการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ แต่กฎหมายนี้อนุญาตให้รัฐบาลสามารถออกกฎหมายพิเศษกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะได้ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเท่านั้น ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 53 ที่ถึงแม้จะบัญญัติเงื่อนไขในการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้น โดยเฉพาะว่าจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ และในกรณีที่ไม่อาจตั้งประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันทีก็ตาม แต่การบัญญัติกฎหมายลักษณะเช่นนี้ยังไม่สามารถควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลโดยการตรากฎหมายเฉพาะ เพราะยังมีการเปิดช่องและรัฐบาลใช้เป็นเหตุผลในการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินโดยอ้างเหตุจำเป็นเร่งด่วนได้เหมือนตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น<sup>30</sup> ดังนั้น วิธีการควบคุมอาจกระทำได้โดยให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้และการรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาโดยเข้มงวดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

---

<sup>30</sup> ฐิติมา ชูเชิด, 'การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน' (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 24 กุมภาพันธ์ 2559) <[https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2016/02/workshop2016\\_Slides\\_1.2\\_Discussion\\_Thitima\\_24Feb2016.pdf](https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2016/02/workshop2016_Slides_1.2_Discussion_Thitima_24Feb2016.pdf)> สืบค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2562