

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดกรอบวินัยการคลัง:
ศึกษากรณีการบริหารหนี้สาธารณะ
Legal Measures for Designing a Fiscal Discipline Framework:
A Study of Public Debt Management

มณฑาทิพย์ ชุมทอง*
Montatip Chumthong*

บทคัดย่อ

การศึกษาวินัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการหรือแนวทางสำหรับนำไปใช้ในการบริหารจัดการด้านหนี้สาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยการศึกษาวินัยนี้ได้กล่าวถึงการบริหารหนี้สาธารณะเฉพาะในบริบทของการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงินและการค้าประกันรวมทั้งได้ศึกษารูปแบบและแนวทางในการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะขององค์การระหว่างประเทศและของต่างประเทศ ทั้งนี้จากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวเห็นว่า การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการและเพื่อให้การบริหารด้านหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เพื่อให้มีการนับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะ และในส่วนของการกระทำหรือธุรกรรมที่จะต้องนับเป็นการกู้เงินเพื่อให้สะท้อนถึงภาระหนี้ที่หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันรับผิดชอบในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยด้วยรวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเพิ่มเติม คือ การกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเพื่อรองรับวิกฤติการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อให้รัฐบาลมีเครื่องมือที่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีหากมีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้น นอกเหนือจาก

* นิติกรชำนาญการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

* Senior Legal Officer, Public Debt Management Office E-mail: montatip@pdmo.go.th

ข้อเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มเติมอีก 2 ประเด็นได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่ต้องไม่เกินร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และกฎเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยคืนเงินคงคลัง โดยต้องระบุแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดเชยคืนเงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อนหน้านี้ เพื่อเป็นการเพิ่มเติมกรอบวินัยทางการคลังในด้านหนี้สาธารณะให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: หนี้สาธารณะ วินัยการคลัง การขาดดุลงบประมาณ เงินคงคลัง

Abstract

This Research aims to study present obstacles, problems, and limitations in public debt management in Thailand to establish proper measures and guidelines for the management of public debt in Thailand. This study discusses public debt management in the context of borrowing and loan guarantee. The study also examines the public debt management monitoring patterns and guidelines of various international organizations and foreign countries. An analysis of public debt management in Thailand reveals that there are currently problems and limitations. For these reasons, the Public Debt Management Act, B.E. 2548 (2005) should be amended to make Thailand's public debt management more explicit and suitable. Some aspects that require such amendment include counting local administrative organizations' debt as public debt and defining particular activities or transactions as borrowing to accurately reflect public agencies' debt burden and obligation to repay principal and interest. Moreover, this study proposes more straightforward criteria and conditions for Development Policy loans and on-lending. An additional borrowing purpose is also suggested – public disaster loans, which can be used as the government's tool to promptly cope with potential disasters. In addition to the abovementioned amendments to public debt management law, there is a need for two additional fiscal discipline frameworks. Two criteria should be established namely, taking out a loan to finance a budget deficit not exceeding three percent of gross domestic product, and designating out a budgetary appropriation to replenish treasury reserves by identifying a source

of income for such repayment. These criteria will reinforce public debt management within the existing fiscal discipline framework and produce concrete public debt management policies.

Keywords: Public Debt, Fiscal Discipline, Budget Deficit, Treasury Reserves

บทนำ

ปัจจุบันยอดหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศไทยอยู่ที่ 6.83 ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อยู่ที่ระดับร้อยละ 41.80¹ แม้ว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ แต่จากข้อมูลการกู้เงินของรัฐบาลที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 – 2562 (ยกเว้นในปีงบประมาณ 2552) พบว่า รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเป็นกรณีเฉพาะ โดยที่ยังไม่ได้ใช้กรอบเพดานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ให้เต็มกรอบวงเงินเสียก่อน² และเป็นระยะเวลา 20 ปีมาแล้วที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการขาดดุลการคลังมาเป็นเวลาที่ยาวนาน จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายการคลังที่มีความโน้มเอียงไปในทิศทางของการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องยาวนาน (Deficit Bias) โดยเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เห็นได้ว่า รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ทั้งในระบบงบประมาณ (In-Budget) และนอกงบประมาณ (Off-Budget) รวมทั้งรัฐบาลยังสามารถตรากฎหมายเป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติมเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นได้อีกด้วย ประกอบกับการกำหนดวัตถุประสงค์การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่ออย่างขาดความชัดเจนตลอดจนการกำหนดนิยาม “หนี้สาธารณะ” ไม่ครอบคลุมถึงหนี้หน่วยงานของรัฐทุกประเภทตามระบบของสากลเนื่องจากไม่ได้นับรวมหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของหนี้สาธารณะ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจทั้งที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ผู้ถือหุ้นจะมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือครองเท่านั้น ซึ่งโดยหลักการแล้วหากกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นได้ชำระค่าหุ้นครบถ้วนแล้วก็จะไม่มีการต้องรับผิดชอบในหนี้ที่เกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นอีก นอกจากนิยามหนี้สาธารณะจะไม่ครอบคลุมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในส่วนของนิยามหนี้สาธารณะที่ระบุว่า

¹ ข้อมูลหนี้สาธารณะจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2561

² พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กันยายน 2558, หน้า 37-38.

จะนับเฉพาะหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินและการค้าประกันเท่านั้น จึงทำให้หนี้สาธารณะไม่นับรวมถึงการดำเนินการของรัฐบาลซึ่งก่อให้เกิดภาระผูกพันที่จะต้องนำเงินงบประมาณมาชำระคืนในอนาคตในหลายกรณี เช่น กรณีที่รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) ผ่านสถาบันการเงินภาครัฐให้เป็นผู้ดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลโดยกำหนดให้หน่วยงานนั้นใช้เงินทุนหรือเงินรายได้สำรองจ่ายเงินไปก่อนโดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณมาชำระคืนให้ในภายหลังซึ่งภาระในส่วนนี้ไม่เป็นหนี้สาธารณะ หรือกรณีการก่อสร้างโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการโดยวิธีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ทำให้การรับรู้ยอดหนี้สาธารณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้สะท้อนถึงภาระทางการคลังที่แท้จริง ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะพิจารณาประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยจะเริ่มต้นด้วยการนำเสนอในส่วนของข้อความคิดว่าด้วยหลักวินัยทางการคลังและหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจ แนวคิด และหลักการสำคัญเพื่อใช้ในการพิจารณามาตรการทางกฎหมาย และสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารหนี้สาธารณะ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ข้อความคิดว่าด้วยหลักวินัยทางการคลังและหนี้สาธารณะ มาตรการและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ และแนวทางการแก้ไข

เพื่อให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายของการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยที่ชัดเจน จะนำเสนอเนื้อหาในหัวข้อนี้ออกเป็น 3 ส่วน โดยจะเริ่มต้นกล่าวถึงข้อความคิดว่าด้วยหลักวินัยทางการคลังและหนี้สาธารณะ มาตรการทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และแนวทางการแก้ไข ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ข้อความคิดว่าด้วยหลักวินัยทางการคลังและหนี้สาธารณะ

1.1 หลักการพื้นฐานทางการคลัง

รัฐบาลมีเครื่องมือสำหรับใช้ในการดำเนินนโยบายการคลังผ่านทางด้านรายรับและด้านรายจ่าย โดยด้านรายรับของรัฐบาล (Government Receipt) อาจได้มาจากการจัดเก็บรายได้ การก่อหนี้สาธารณะ หรือในส่วนที่เป็นเงินคงคลังส่วนในด้านรายจ่ายของรัฐบาล (Government Expenditure) เป็นการใช้จ่ายเพื่อการซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งมีทั้งในส่วนที่เป็นการบริโภคและการลงทุน ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นด้านรายรับหรือรายจ่ายมีการกำหนดกรอบกฎหมายสำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ไว้ ซึ่งถือเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินนโยบายการคลังผ่านเครื่องมือทางการคลังทั้งในด้านรายรับและด้านรายจ่ายโดยเมื่อกล่าวถึงคำว่า วินัยทางการคลัง

หมายถึง การรักษาสภาวะของการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยเป็นการควบคุมดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่มีความสมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล³ เห็นได้ว่าวินัยทางการคลังเป็นหลักการกว้าง ๆ ที่สะท้อนแนวคิดว่าการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณควรดำเนินการอย่างรอบคอบ ระมัดระวังด้านการใช้จ่ายให้เหมาะสมสอดคล้องกับกระแสรายได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งมีการบริหารการเงินและหนี้สินอย่างเหมาะสม⁴ ซึ่งการที่รัฐบาลจะสามารถบริหารจัดการด้านการคลังให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวได้ นอกจากจะต้องมีหลักวินัยทางการคลังที่ดีแล้ว การดำเนินงานของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในทุกมิติ ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย รวมทั้งการกำกับดูแลภาระหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมด้วย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีกรอบวินัยทางการคลังเพื่อให้รัฐบาลยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินนโยบายการคลัง ซึ่งกรอบวินัยทางการคลังที่เกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหลักจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

1) กรอบวินัยทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐบาลได้ดำเนินการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงินและการค้าประกันภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งกำหนดกลไกในการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานภาครัฐด้วย สำหรับการกู้เงินของรัฐบาลภายใต้กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ทั้งในระบบงบประมาณ (In-Budget) คือ เป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ หรือการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของเงินคงคลัง ซึ่งเงินที่ได้รับจากการกู้ในทั้งสองกรณีนี้จะต้องนำส่งเข้าคลังเพื่อนำไปใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ (Off-Budget) ได้แก่ 1. การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการกู้เงินในกรณีนี้มีความมุ่งหมายสำหรับการใช้จ่ายในโครงการหรือแผนงานที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้จ่ายเป็นเงินตรา

³ วีระศักดิ์ เครือเทพ, “Government at Fiscal Risk: กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยความเสี่ยงทางการคลังของรัฐในยุคใหม่” *การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 14, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550): 152.

⁴ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ. สีฟวิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2550), หน้า 106.

ต่างประเทศหรือเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ 2. การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ โดยให้กระทำเฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ออกไป ทั้งนี้ อาจเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อนำมาชำระคืนหนี้เดิม (Refinance) หรือเป็นการต่ออายุเงินกู้ (Roll Over) ก็ได้ 3. การกู้เงินเพื่อนำมาให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ ซึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้เงินเองแล้วนำมาให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อแล้วจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานที่สามารถกู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังได้มี 5 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ และ 4. การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งเป็นการกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้เพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับการใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ (Benchmark Bond)⁵ โดยเงินที่ได้รับจากการกู้ทั้ง 4 กรณีนี้สามารถนำไปใช้จ่ายหรือดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง นอกจากการกู้เงินดังกล่าวแล้วภายใต้กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐได้อีกด้วย นอกจากวัตถุประสงค์ในการกู้เงินและการค้ำประกันดังกล่าวแล้ว ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดเพดานการกู้เงินและการค้ำประกันไว้ในแต่ละกรณี สามารถสรุปได้ดังภาพนี้

⁵ ปัจจุบันกระทรวงการคลังยังไม่มี การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ เนื่องจากวงเงินที่กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้มาเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะมีจำนวนที่เพียงพอสำหรับใช้สร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงได้

ภาพที่ 1 กรอบวงเงินกู้และกรอบวงเงินค้ำประกันตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

กรอบวงเงิน	วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้
3% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (กู้เป็นเงินบาท)	- กู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง
20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม + 80% งบชำระคืนต้นเงินกู้ (กู้เป็นเงินบาท)	- กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ - กู้เงินบาทเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันไว้ - กู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ
20% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	- ค้ำประกันการชำระหนี้เงินกู้ - กู้เงินในประเทศเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
10% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี	- กู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กู้เงินต่างประเทศ หรือเป็นเงินบาทได้ตามเงื่อนไข) - กู้เงินต่างประเทศเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ - กู้เงินต่างประเทศเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันไว้

2) กรอบวินัยทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ริเริ่มจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี 2544 เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความยั่งยืนหรือเสถียรภาพทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว และได้มีการปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังดังกล่าว จำนวน 4 ครั้ง โดยมีรายละเอียด⁶ ดังนี้

ตารางที่ 1 การปรับตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ผ่านมา

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย				
	2544	2545	2546	2547	2552
1. ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP	≤ 65%	≤ 60%	≤ 55%	≤ 50%	≤ 60%

⁶ พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 30-31.

2. ภาระหนี้ต้องบประมาณ	≤ 16%			≤15%	
3. การจัดทำงานงบประมาณสมดุล	2552	2551	2548		
4. รายจ่ายลงทุนต้องบประมาณ	N/A	N/A	N/A	≥25%	

แหล่งที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2552

ต่อมาในปี 2561 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเพื่อเป็นการยกระดับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดกรอบวินัยในการบริหารหนี้สาธารณะ จึงได้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 50 โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐต้องประกาศสัดส่วนต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้ 1. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 2. สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ (ภาระหนี้ของรัฐบาล ประกอบด้วย ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายในการกู้เงินของรัฐบาล และหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระที่ต้องชำระในแต่ละปีงบประมาณ) 3. สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด 4. สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และเมื่อมีการกำหนดสัดส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วให้รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบและเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย ตลอดจนให้มีการทบทวนสัดส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างน้อยทุก 3 ปี และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ประกอบกับตามมาตรา 11 (4) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐด้วย ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐในการประชุม ครั้งที่ 1/2561 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2561 ได้มีมติเห็นชอบสัดส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะและการชำระหนี้ภาครัฐโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2 การกำหนดสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะและการชำระหนี้ภาครัฐ

1. กรอบการบริหารหนี้สาธารณะตามมาตรา 50	
สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	≤ 60%
สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ	≤ 35%
สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด	≤ 10%
สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ	≤ 5%

2. สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ ตามมาตรา 11 (4)	
สัดส่วนชำระคืน <u>ต้นทุนเงินกู้</u> ของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ	$\geq 2.5\%$ และ ≤ 3.5 ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี
สัดส่วนชำระ <u>ดอกเบี้ยและค่าใช้จ่าย</u> ในการกู้เงินของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระ	ต้องตั้งตามภาระ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

เห็นได้จากกรอบการบริหารหนี้สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกรอบและแนวทางเพื่อใช้ในการดำเนินนโยบายทางการคลังด้านหนี้สาธารณะที่ชัดเจนในระดับหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งการกำหนดกรอบวินัยการคลังเพิ่มเติม ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

1.2 หลักการพื้นฐานของหนี้สาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะได้มีพัฒนาการมาโดยลำดับจากกรอบแนวคิดเดิมที่มีการปฏิเสธการก่อหนี้สาธารณะอย่างสิ้นเชิงแล้วค่อยพัฒนากรอบแนวคิดเรื่อยมาจนกระทั่งมีการยอมรับการก่อหนี้สาธารณะมากขึ้น ซึ่งจะขอกกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะโดยแบ่งออกเป็น 3 ยุค ได้แก่ แนวคิดในการก่อหนี้สาธารณะในสมัยการคลังมหาชนยุคคลาสสิก การคลังมหาชนยุคนีโอ – คลาสสิก และการคลังมหาชนยุคใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁷

1) แนวคิดในการก่อหนี้สาธารณะในยุคคลาสสิก

นักการคลังมหาชนยุคคลาสสิก เห็นว่าหนี้สาธารณะเป็นเรื่องไม่จำเป็น เพราะการดำเนินการกิจของรัฐโดยจำกัดนั้นมีค่าใช้จ่ายหรือรายจ่ายสาธารณะไม่มากนัก ดังนั้น การเก็บรายได้จากภาษีอากรของรัฐย่อมจะเพียงพออยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นและไม่ควรต้องก่อหนี้สาธารณะขึ้นอีก หนี้สาธารณะในยุคคลาสสิกจึงมีอยู่น้อยมากตามความจำเป็น โดยในยุคนี้รัฐกับเอกชนจะแยกบทบาทกันอย่างชัดเจน โดยรัฐมีหน้าที่สำคัญ 4 ประการ คือ ศาล (ความยุติธรรม) ทหาร (ป้องกันประเทศจากภัยคุกคามภายนอก) ทูต (ติดต่อกับต่างประเทศ) และตำรวจ (รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ) โดยรัฐจะปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันเองอย่างเต็มที่โดยไม่เข้าไปแทรกแซง ตามแนวความคิดของ Adam Smith ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดนี้ไว้ในหนังสือ The Wealth of Nations สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะในยุคนี้

⁷ วรวิทย์ ยอแสง, การนำกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการตราพระราชกำหนดเพื่อก่อหนี้สาธารณะ (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 22-25.

นักวิชาการที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายการคลัง คือ Adam Smith ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการก่อกำหนดนี้สาธารณะ เพราะแสดงให้เห็นถึงการไม่รับผิดชอบต่อประชาชน และเห็นว่า การกักเงินแบบเอกชนและสาธารณะไม่แตกต่างกัน เพราะจะส่งผลทำให้รัฐใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและเป็นภาระหนี้สินในอนาคตแก่คนรุ่นหลัง เนื่องจากต้องผูกพันชำระหนี้คืนและยังต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ทุกปี ไม่สิ้นสุด ดังนั้น จึงควรจำกัดการก่อกำหนดนี้สาธารณะของรัฐ และเห็นว่าการก่อกำหนดนี้ไม่ใช่สิ่งจำเป็นเพราะตามภารกิจของรัฐนั้นเป็นเสมือนคนเผ่ายาม ทำให้มีหน้าที่อย่างจำกัดและมีรายจ่ายไม่มากนัก การจัดเก็บรายได้ได้อย่างเดียวย่อมจะเพียงพอ ซึ่ง Adam Smith มีแนวคิดว่ารัฐมีบทบาทเท่าที่เอกชนทำไม่ได้ ถ้าสิ่งใดที่เอกชนทำได้ รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง เพราะระบบอุปสงค์อุปทานจะทำให้เกิดมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) เข้ามาจัดดุลยภาพ และเห็นว่าการใช้จ่ายของรัฐเปรียบเสมือนการเทน้ำลงไปในทรายและหายไปหมด การจัดเก็บภาษีจึงทำเท่าที่จำเป็น และเงินภาษีที่ได้มานั้นก็นำไปใช้จ่ายเพื่อภารกิจสำคัญ 4 ประการข้างต้นเท่านั้น ดังนั้น การจัดงบประมาณในยุคนี้จึงยึด “หลักดุลยภาพ” ของงบประมาณอย่างเคร่งครัด

2) แนวคิดในการก่อกำหนดสาธารณะในยุคนีโอ-คลาสสิก

นโยบายการคลังในยุคนี้เป็นผลมาจากการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถประกอบกิจการแข่งขันกันได้ ดังนั้น รัฐจึงเข้ามาช่วยเหลือโดยการ “แทรกแซง” ในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น รัฐเข้ามาสร้างระบบสาธารณูปโภค การเคหะ การสร้างถนน การสาธารณสุข เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าการคลังในยุคนี้รัฐมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณเช่นกัน ในขณะที่ภาษีจัดเก็บได้ลดลง จึงทำให้มีการใช้เครื่องมือทางการคลังอื่นๆ คือ การก่อกำหนดสาธารณะ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1932 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกนั้น John Maynard Keynes ได้เสนอทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงิน หรือทฤษฎีทวีคูณ (Multiplier Effect) โดยมีหลักการว่า เงินที่รัฐใช้ไปเป็นเสมือนก้อนหินที่โยนลงไปในน้ำ ส่วนแรงกระเพื่อมของน้ำคือผลของเงินนั้น การที่รัฐก่อกำหนดสาธารณะเพื่อสร้างงาน ทำให้ประชาชนมีเงินใช้จ่าย ลงทุน และประชาชนก็จะจ่ายภาษีคืนแก่รัฐ อันเป็นการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาสโดยให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงและมีบทบาทเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนมากขึ้น ต่อมาทฤษฎีว่าด้วยการจ้างงาน ดอกเบี้ย และเงิน ได้กลายเป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดลัทธิเสรีนิยมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “ระบบเสรีวิสาหกิจ” โดยรัฐจะต้องทำตัวให้เหมือนกันเอกชน ซึ่งประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรมเพื่อมาเป็นรายได้จุนเจือกับภาษีที่เก็บได้น้อยลง

3) แนวคิดในการก่อกำหนดสาธารณะในยุคใหม่

ยุคนี้เป็นยุคที่ลัทธิเสรีนิยมครอบงำความเป็นใหญ่ในนโยบายเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ ซึ่งแนวความคิดในยุคนี้เห็นว่ากลไกตลาดอาจล้มเหลวก็จริง แต่การให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขอาจทำให้ความล้มเหลวของตลาดมีมากกว่าเดิม เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ และการขาด

แรงจูงใจในแบบตลาด อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวความคิดในการก่อกำหนดหนี้สาธารณะในยุคนี้จะเป็นแบบผสมผสาน โดยวัตถุประสงค์หลักของการก่อกำหนดหนี้สาธารณะเกิดจากการที่รัฐบาลใช้งบประมาณขาดดุล เพราะโดยปกติแล้วประเทศจำเป็นต้องมีรายจ่ายด้านการพัฒนา เช่น สร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งโครงการเหล่านี้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ภาษีที่จัดเก็บได้อาจไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงิน นอกจากรัฐบาลจะกู้ยืมเงินมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ด้วย เช่น ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจรัฐบาลอาจต้องก่อกำหนดหนี้สาธารณะเพื่อนำมาเสริมสภาพคล่อง หรือเพื่อใช้ในการกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีความเห็นที่เป็นการคัดค้านความคิดของนักการคลังยุคคลาสสิก ที่เห็นว่าหนี้สาธารณะจะเป็นภาระแก่คนยุคถัดไป โดยมองว่าหนี้สาธารณะในยุคใดย่อมเป็นภาระที่จะต้องชดเชยของคนในยุคนั้น ๆ อีกทั้งนักการคลังยุคใหม่ เห็นว่า หนี้สาธารณะไม่มีผลกระทบต่อทุนแต่อย่างใด เพราะหนี้สาธารณะแยกออกจากทุน กล่าวคือ ทุนของเอกชนที่เป็นผู้ให้กู้นั้น ได้แก่ บรรดาทรัพย์สินทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งไม่ได้รับผลกระทบจากการก่อกำหนดหนี้สาธารณะเพราะในที่สุดแล้วหนี้สาธารณะย่อมได้รับการชดเชยคืนอยู่นั่นเอง⁸

ทั้งนี้ จากแนวคิดในเรื่องการก่อกำหนดหนี้สาธารณะได้ปรับเปลี่ยนจากเดิมที่ปฏิเสธการก่อกำหนดหนี้สาธารณะอย่างสิ้นเชิง เปลี่ยนเป็นการให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายเงินกู้ที่ต้องเป็นไปเพื่อการลงทุนหรือก่อให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาประเทศหรือเป็นการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีการก่อกำหนดหนี้สาธารณะจากต่างประเทศเป็นผลมาจากการเกิดช่องว่าง 2 ช่อง คือ ช่องว่างของการออม (Saving Gap) และช่องว่างการค้า (Trading Gap) ซึ่งช่องว่างของการออมเกิดจากปัญหาความไม่สมดุลของการออม ซึ่งดุลการออม คือ ดุลยภาพระหว่างการออมและการลงทุน หากมีการออมภายในประเทศเท่ากับความต้องการในการลงทุนภายในประเทศและสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศก็จะไม่เกิดช่องว่างนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้หากมีการออมภายในประเทศสูงกว่าหรือเท่ากับการลงทุนในประเทศก็ไม่มี ความจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ แต่ถ้าหากการออมภายในประเทศน้อยกว่าความต้องการลงทุนจึงจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ส่วนช่องว่างทางการค้า คือ ปัญหาความไม่สมดุลทางการค้า ซึ่งเป็นกรณีที่หากมีการขายสินค้าออกไปได้ดุลกับการสั่งซื้อสินค้าเข้ามาจะไม่เกิดปัญหาช่องว่างนี้ แต่สิ่งสำคัญที่มักก่อให้เกิดปัญหาดุลการค้า เนื่องจากการสั่งซื้อสินค้าเข้ามามีมูลค่ามากกว่าการส่งสินค้าออกนอกประเทศ ปัญหาเรื่องดุลการค้าส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากดุลการออม กล่าวคือ เมื่อมีความต้องการบริโภคมากกว่าทำให้ความสามารถใน

⁸ อรพิน ผลสุวรรณ ธิปไตย, รศ. ดร., กฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 126.

การออมต่ำ ในขณะที่ความต้องการในการลงทุนเพื่อขยายฐานของรายได้ของประเทมีสูง จึงทำให้การนำสินค้าเข้ามามากกว่าการส่งออกเกิดปัญหาขาดดุลการค้า สำหรับการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลเป็นผลเนื่องมาจากความต้องการนำเงินมาใช้เพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และหากมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศจึงต้องกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยปกติรัฐบาลมีรายได้หลักจากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นเงินจากภายในประเทศ ดังนั้น หากไม่มีปัญหาเรื่องดุลการออม รัฐบาลก็สามารถปิดดุลการคลังของรัฐด้วยการกู้เงินภายในประเทศ แต่เมื่อรัฐบาลมีปัญหาดุลการคลังอันสืบเนื่องมาจากการออมของภาครัฐต่ำกว่าการลงทุน และเมื่อมีปัญหาการขาดดุลการค้าประกอบด้วย จึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพื่อมาปิดดุลการออมของรัฐบาลดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปัญหาดุลการค้าอันนี้อาจจะมีผลสืบเนื่องจากปัญหาดุลการคลังด้วย ซึ่งการที่ประเทศขาดดุลการค้าเพราะความต้องการลงทุนที่ต้องใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศ ทำให้ต้องมีการสั่งซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากส่วนหนึ่งของปัญหาดุลการค้าอาจจะปิดด้วยการช่วยเหลือแบบให้เปล่าและอีกส่วนหนึ่งมาจากการลงทุนจากต่างประเทศ⁹

นอกจากจะต้องกล่าวถึงประเด็นในด้านนี้สาธารณะแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องพิจารณาในส่วนของการะทางการคลังในด้านอื่น ๆ อีกด้วย ทั้งในส่วนของการะทางการคลังที่แน่นอน (Direct Liability) และการะเสี่ยงหรือการะผูกพันทางการคลัง (Contingent Liability) โดยเมื่อพิจารณาความหมายของการะทางการคลัง หมายถึง การะหนี้ที่รัฐบาลจะต้องหรืออาจจะต้องชำระคืนโดยจ่ายจากเงินงบประมาณเมื่อมีเหตุการณ์นั้นขึ้น ซึ่งการะทางการคลังมักจะเป็สาเหตุส่วนใหญ่ของการเกิดความเสี่ยงทางการคลัง และจะมีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาล โดยอาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนหรือมีความน่าจะเป็นในการเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น¹⁰ ซึ่งการจำแนกการะทางการคลัง มีหลักการสำคัญดังนี้ 1. การะทางการคลังที่แน่นอน (Direct Liabilities) เป็นพันธะที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินเมื่อครบกำหนดอย่างแน่นอน โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่แบบชัดเจน เป็นการะที่รัฐบาลจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้แน่นอนเมื่อถึงกำหนด เช่น การะรายจ่ายประจำของรัฐบาล ได้แก่ เงินเดือนค่าจ้าง และการะหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรงจากการออกพันธบัตรตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน หรือสัญญากู้ยืมเงิน และแบบโดยนัย เป็นรายจ่ายที่ต้องจ่ายแน่นอนในอนาคตแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือมีการทำสัญญาไว้ก็ตาม แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณะชนว่ารัฐบาล

⁹ อภิชัย พันธเสน, “หนี้ต่างประเทศ: เหตุผล ความจำเป็น และสภาพทางการเมือง” ใน วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530 บทที่ 1 อ้างถึงใน เอกสารประกอบการสอน วิชา รศ.630 การบริหารงานคลัง ฉบับที่ 5 คณะกรรมการจัดทำเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536, หน้า 74 - 75.

¹⁰ วิมล ชาตะมินา, “หนี้สาธารณะและการะทางการคลัง”

<http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf?id=2488> (last visited 18 November 2016), หน้า 11.

ต้องรับผิดชอบตามจริยธรรม คุณธรรม หรือแรงกดดันทางการเมือง เช่น ใช้จ่ายบานาญให้แก่ข้าราชการที่จะเกษียณในอนาคต และ 2. ภาระเสี่ยงหรือภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent Liabilities) เป็นพันธะที่จะต้องจ่ายเมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ แบบชัดเจน เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระ ซึ่งมีกฎหมายหรือสัญญาตามที่ได้ตกลงไว้ เช่น การค้ำประกันหนี้ของรัฐบาลให้กับรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจนั้นไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายหนี้แทนให้ และแบบโดยนัย เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องรับภาระ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายหรือมีการทำสัญญาไว้ก็ตาม เช่น ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ การรับภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจแม้จะไม่ได้ค้ำประกัน หรือการรับภาระจากการดำเนินงานที่ล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจ¹¹

ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีการรับรู้ถึงความเสี่ยงทางการคลังทำให้รัฐบาลมักจะเผชิญหน้ากับปัญหาความเสี่ยงทางการคลังจากภาระผูกพันต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า อันส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้าไปแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเมื่อเหตุการณ์เหล่านั้นเกิดขึ้น รวมทั้งไม่ได้มีการแสดงถึงประมาณการของผลกระทบต่อฐานะการคลังอย่างเปิดเผย ซึ่งในที่สุดอาจนำไปสู่การกำหนดนโยบายการคลังที่ผิดพลาดได้ ทั้งนี้ ตามปกติรัฐบาลมักให้ความสำคัญเฉพาะภาระทางการคลังที่ชัดเจน (Explicit Liability) เช่น การใช้จ่ายตามงบประมาณประจำปี ระดับหนี้สาธารณะที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ก่อขึ้น และการค้ำประกันต่าง ๆ ของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาถึงความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ของรัฐบาลจึงมีขอบเขตที่จำกัด โดยไม่ได้รวมภาระผูกพันอื่น ๆ ที่ยังมองไม่เห็น ซึ่งในที่สุดจะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่ำกว่าความเป็นจริง และทำให้ฐานะทางการคลังของรัฐดูดีเกินความเป็นจริง¹² จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า ภาระทางการคลังมีหลากหลายประเภทและความเสี่ยงทางการคลังก็มีหลายระดับเช่นเดียวกัน หากรัฐบาลและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการคลังมีความตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องนี้อย่างจริงจัง รวมทั้งมีระบบฐานข้อมูลทางการคลังที่ถูกต้องครบถ้วนจะทำให้สามารถบริหารจัดการด้านการคลังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนได้

¹¹ Polackova H., “Government Contingent Liability: a Hidden Risk to Fiscal Sustainability” European Union Accession. The Challenges for Public Liability Management in Central Europe/ World Bank & the European Commission, (Washington, D.C. USA: December 1998), p. 35-40.

¹² วีระศักดิ์ เครือเทพ, ความเสี่ยงทางการคลังความเสี่ยงของรัฐ กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์โดยภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 39-41.

2. มาตรการทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยและต่างประเทศ

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงกระบวนการในการก่อหนี้สาธารณะกรอบวินัยทางการคลังและมาตรการในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะของต่างประเทศ ในขั้นนี้จะได้เปรียบเทียบและชี้ให้เห็นถึงขอบเขตของหนี้สาธารณะตามหลักการจำแนกองค์ประกอบของหน่วยงานภาครัฐในระบบสถิติการคลังของภาครัฐ (Government Finance Statistics 2014: GFS 2014) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ¹³ และการนับหนี้สาธารณะของประเทศไทยต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบการนับหนี้สาธารณะตามประเภทองค์กรของรัฐของต่างประเทศ

ระบบ/ประเทศ ประเภทองค์กร	ระบบ GFS 2014	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	ไทย
รัฐบาล	✓	✓	✓	✓	✓
หน่วยงานนอกระบบงบประมาณ	✓	✓	✓	×	✓
กองทุนประกันสังคม	✓	✓	×	×	ไม่มีอำนาจกู้เงิน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓	✓	×	×
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	✓	✓	×	×	✓
รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน	✓	×	×	×	นับเฉพาะที่กระทรวงการคลังกำกับ

เห็นได้ว่า ทั้งกรณีตามระบบ GFS 2014 ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็มีการนับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของหนี้สาธารณะด้วย เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การนับหนี้สาธารณะครอบคลุมในมิติประเภทขององค์กรภาครัฐ (Institutions Coverage) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามคู่มือ GFS 2014 ในส่วนของภาครัฐวิสาหกิจ (Public Corporations) มีการนับรวมรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐบาลด้วย แต่ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศนิวซีแลนด์ ไม่มีการนับหนี้ในกลุ่มนี้เป็นหนี้สาธารณะซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับประเทศไทย โดยการนับหนี้ของประเทศไทยจะไม่นับหนี้ในกลุ่มนี้เป็นหนี้

¹³ International Monetary Fund, “Government Finance Statistic Manual 2014” <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>, (last visited 26 February 2018), p.20.

สาธารณะเว้นแต่กระทรวงการคลังค้าประกันเท่านั้น เนื่องจากต้องการแบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่าง การดำเนินงานทางด้านการคลัง (Fiscal Operations) กับ การดำเนินงานทางด้านการเงิน (Financial Operations) และการที่กำหนดให้หนี้ของรัฐบาลที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินที่กระทรวงการคลังค้าประกันเป็นหนี้สาธารณะด้วย เพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายการคลังโดยรัฐบาลได้ใช้กลไกให้สถาบันการเงินภาครัฐดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) ทั้งนี้ การไม่นับรวมหนี้ของ รัฐบาลที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินมาจากแนวคิดที่ว่าภาระหนี้จะตกอยู่กับภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้กู้และมีการ นับเป็นหนี้ในส่วนนั้นอยู่แล้ว หากจะมีการนับหนี้ในฝั่งของรัฐบาลที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินอีกก็จะเป็นการ นับหนี้ซ้ำ ประกอบกับจากการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พบว่า ใน จำนวน 115 ประเทศ ทั้งกรณีประเทศที่พัฒนาแล้ว (Advanced Economics) (35ประเทศ) ประเทศที่เป็น ตลาดเปิดใหม่และมีรายได้ปานกลาง(Emerging Market and Middle-Income Economics) (40 ประเทศ) และประเทศกำลังพัฒนา (Low-Income Developing Countries) (40 ประเทศ) ไม่มีประเทศใดที่มีการ รายงานข้อมูลหนี้ในกลุ่ม Financial Public Corporations แต่อย่างใด¹⁴

2.1 กระบวนการในการก่อหนี้สาธารณะ

จากการศึกษากระบวนการในการก่อหนี้สาธารณะของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศ ฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศนิวซีแลนด์ และนำมาเปรียบเทียบกับกระบวนการในการก่อหนี้ สาธารณะของประเทศไทยแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบกระบวนการในการก่อหนี้สาธารณะของประเทศต่างๆ

ประเทศ ประเด็น	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	ไทย
- ฐานอำนาจในการ ก่อหนี้สาธารณะ	รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา อนุมัติการกู้ยืมเงิน ¹⁵	รัฐสภาเป็นผู้ พิจารณาอนุมัติ การกู้ยืมเงินใน นามของประเทศ สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เป็นไปตาม	กระทรวงการคลัง มีอำนาจกู้ยืมเงิน และค้าประกันใน นามรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตาม	กระทรวงการคลัง มีอำนาจกู้ยืมเงิน และค้าประกันใน นามรัฐบาล ทั้งนี้ เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วย

¹⁴ International Monetary Fund, “World Economic and Financial Surveys: Fiscal Monitor” <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Debt-Use-it-Wisely>, (last visited 28 April 2018), p. 60 – 62.

¹⁵ วรวิทย์ ยอแสง, เรื่องเดิม, หน้า 104.

ประเทศ ประเด็น	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	ไทย
		บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ¹⁶	Public Finance Act 1989 ¹⁷	การบริหารหนี้สาธารณะ
- วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ	- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ - การกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะแต่ต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (อยู่ในวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ)	การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	การกู้ยืมเงินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)	มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขกู้เงินในแต่ละกรณีไว้ (6 กรณี) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

เห็นได้ว่า ทุกประเทศมีหลักการสำคัญเหมือนกันที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้มีการกู้ยืมเงินซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนทั้งในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ (ประเทศสหรัฐอเมริกา) และในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (ประเทศฝรั่งเศส ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศไทย) อย่างไรก็ตาม เห็นว่า ควรนำแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้การกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเป็นกรณีเฉพาะต้องผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณมาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทย ซึ่งจะได้นำเสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะทั้งเรื่องการกำหนดนิยามหนี้สาธารณะและแนวทางการกู้เงินดังกล่าวในหัวข้อที่ 2.3 ต่อไป

2.2 กรอบวินัยทางการคลังและมาตรการในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะ

¹⁶ House of Representative, “The Constitution of the United States of America”, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>, (last visited 15 October 2017), p.4.

¹⁷ The Treasury, “Fiscal Indicators and the Financial Statements”, <https://www.treasury.govt.nz/government/fiscalstrategy/fiscalindfsg.pdf>, (last visited 24 February 2017), pp. 2-3.

จากการศึกษากรอบวินัยทางการคลังและมาตรการในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว และนำมาเปรียบเทียบกับ การดำเนินงานด้านหนี้สาธารณะของประเทศไทยแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบกรอบวินัยทางการคลังและมาตรการในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะของประเทศต่าง ๆ

ประเทศ ประเด็น	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	ไทย
- กรอบวินัยทางการคลัง	Maastricht Treaty กำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลัง เช่น กฎการตั้งงบประมาณสมดุล โดยขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP หรือกรณีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ โดยกำหนดให้หนี้ของภาครัฐบาลไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP ¹⁸	มีการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ (Debt Outstanding Limit) โดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเพดานหนี้สาธารณะ	Public Finance Act 1989 กำหนดให้รัฐบาลดำเนินนโยบายโดยยึดหลักความรับผิดชอบในการบริหารงานคลัง (Fiscal Accountability Management Principle)	กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์การกู้เงินและกำหนดกรอบวงเงินกู้และวงเงินค้ำประกันของรัฐบาลไว้
- มาตรการในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะ	รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติทั้งในส่วนที่เป็นงบประมาณรายรับและ	Budget Control Act 2011 กำหนดมาตรการ Sequestration	Public Finance Act 1989 กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานการเงินเพื่อเผยแพร่	- มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ และคณะกรรมการ

¹⁸ Council of the European Communities and Commission of the European Communities, “Treaty on European Union”, https://europa.eu/europeanunion/sites/europaen/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (last visited 24 April 2018), p. 183.

ประเทศ ประเด็น	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	ไทย
	งบประมาณ รายจ่าย (หากมี การขาดดุล งบประมาณ รัฐสภาจะอนุมัติให้ มีการกู้เงินเพื่อ ชดเชยการขาดดุล งบประมาณ)	n เพื่อเป็นการ ตัดลด งบประมาณ รายจ่ายโดย อัตโนมัติแบบ ทั่วถึงทั้งหมด (across-the- board) ¹⁹	ต่อสาธารณชน และ เสนอสภา ผู้แทนราษฎร	นโยบายการเงิน การคลังของรัฐ คณะรัฐมนตรี และ รัฐสภา ทำหน้าที่ กำกับดูแลการก่อ หนี้สาธารณะ - กำหนดให้รัฐบาล ต้องรายงานการก่อ หนี้สาธารณะต่อ รัฐสภา
- การกำหนดนิยาม คำว่า การกู้เงิน	-	-	การกู้เงิน (Borrow Money) หมายถึง การกู้เงิน และรวมถึง การทำสัญญาเช่าซื้อ การทำสัญญาเช่า การเงิน และการเข้า รับผิดชอบชำระหนี้ จากบุคคลอื่น แต่ไม่ รวมถึงการทำสัญญา ซื้อสินค้าหรือบริการ ด้วยการให้สินเชื่อ หรือการสำรองจ่าย ล่วงหน้า ตลอดจน การใช้บัตรเครดิต	-

¹⁹ Lynn M. Williams, “The Budget Control Act and the Defense Budget: Frequently Asked Questions”, Congressional Research Service, April 2017, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44039.pdf>, (last visited 25 July 2017), p. 7.

ประเทศ ประเด็น	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	ไทย
			หรือการให้สินเชื่อ จากผู้ขายสำหรับการ ซื้อสินค้าหรือบริการ ในช่วงระยะเวลาไม่ เกิน 90 วัน นับจาก วันที่ใช้บัตรเครดิต หรือวันที่ผู้ขายให้ สินเชื่อ	

เห็นได้ว่า ทุกประเทศมีหลักการสำคัญเหมือนกันที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกรอบวินัยทางการคลังอาจมีความแตกต่างกันบ้าง ทั้งนี้ ในส่วนของกรอบวินัยทางการคลังได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติหรือจัดทำเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินอกจากนี้ จากกรณีประเทศนิวซีแลนด์มีการกำหนดนิยามคำว่า การกู้เงินไว้ จึงเห็นว่าน่าจะนำประเด็นดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้นำเสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะในประเด็นถัดไป

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และแนวทางการแก้ไข

จากการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยในครั้งนี้นับว่ามีประเด็นปัญหาใน 3 ประเด็นหลัก โดยสามารถสรุปสภาพปัญหาผลการวิเคราะห์และแนวทาง การแก้ไขในแต่ละประเด็น ดังนี้

3.1 ปัญหาการกำหนดนิยามหนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะไม่ครอบคลุมภาระหนี้ของภาครัฐบาลตามหลักสากล และแนวทางการแก้ไข

1) สภาพปัญหา

(1) ในประเด็นนี้จะได้นำเสนอในส่วนของเกณฑ์ความเป็นองค์กรของภาครัฐบาลที่ควรจะต้องนับเป็นหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาหลักการจำแนกองค์ประกอบของหน่วยงานภาครัฐในระบบสถิติการคลังของภาครัฐ (Government Finance Statistics 2014: GFS 2014) ของกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศแล้วพบว่า มีการจัดกลุ่มในส่วนของความครอบคลุมด้านสถาบัน (Institutions Coverage) โดยมีการแบ่งกลุ่มของภาครัฐบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาครัฐบาล (General Government) ประกอบด้วย รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาครัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)²⁰ ซึ่งจากการ จำแนกองค์กรภาครัฐบาลตามคู่มือระบบสถิติการคลังภาครัฐดังกล่าวได้นับรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหนึ่งในองค์กรของภาครัฐบาลด้วย²¹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการ บริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการหนี้ที่กระทรวงการคลังสามารถเข้าไป ดำเนินการได้ และที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้เข้าไปบริหารจัดการหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จึง เป็นที่มาของการไม่นับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะก็ตาม แต่การที่ไม่นับหนี้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะอาจทำให้ภาครัฐไม่สามารถรับรู้ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นได้อย่าง ครบถ้วนและครอบคลุมในมิติต่างๆ ประกอบกับตามคู่มือ International Monetary Fund Working Paper กำหนดให้ต้องมีความครอบคลุมทุกระดับของรัฐบาลซึ่งได้รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วน หนึ่งของภาครัฐบาลด้วย และเพื่อให้หลักการนับองค์กรภาครัฐบาลสอดคล้องตามหลักสากล จะต้องมีการ กำหนดนิยามหนี้สาธารณะในมิติสถาบัน (Institutions Coverage) ให้รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าภายใต้หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ก็ตาม แต่เพื่อให้สามารถเห็นภาพรวมของหนี้ภาครัฐบาล ในทุกมิติและเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ควรต้องนับรวมหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการในภาคการ คลังให้ครบถ้วน จึงมีความจำเป็นต้องนับรวมหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักการรักษา เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งเพื่อให้การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดหย่อน และความคล่องตัวในการดำเนินการ เห็นว่าไม่ต้องบรรจุการกู้เงินและการบริหารหนี้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ที่ต้องเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหารหนี้สาธารณะและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนดำเนินการกู้เงินหรือการบริหาร หนี้ดังกล่าว

²⁰ International Monetary Fund, “Government Finance Statistic Manual 2014”, <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>, (last visited 26 February 2018), p. 20.

²¹ Elsie Addo Awadzi, Designing Legal for Public Debt Management, “IMF Working Paper: Designing Legal Frameworks for Public Debt Management”, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15147.pdf>, (last visited 10 March 2016), p. 29.

นอกจากประเด็นการนับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องทบทวนขอบเขตนิยามรัฐวิสาหกิจให้มีความเหมาะสมด้วย ทั้งนี้จากรายงานการศึกษาของสำนักงานประมาณของรัฐบาลเห็นว่า ควรมีการทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของการคงสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ (บริษัทลูก) ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือมีแนวโน้มทำธุรกิจเสริมมากขึ้น สำหรับบริษัทในเครือต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องโดยตรงและไม่ดำเนินการที่เป็นภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจแม่²² อีกทั้งปัญหาสำคัญของรัฐวิสาหกิจคือความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระกับการควบคุมจากรัฐบาล หากรัฐควบคุมรัฐวิสาหกิจมากเกินไปจนขาดความเป็นอิสระ จะทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดประสิทธิภาพ เกิดความล่าช้า และขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจ²³ และเพื่อให้การกำหนดนิยามรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสม เห็นควรนำหลักการการกำหนดนิยามรัฐวิสาหกิจในบางประเด็นของประเทศนิวซีแลนด์ ที่กำหนดไว้ว่าบริษัทที่มีหุ้นสามัญจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ที่ถือในนามของ The Crown อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตาม Public Finance Act 1989 ของประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดเงื่อนไขประการหนึ่งของการเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ว่าต้องไม่ใช่บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (ภายใต้ The Securities Markets Act 1988) ไว้ก็ตามแต่สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้รัฐวิสาหกิจประเภท (ข) และเป็นบริษัทมหาชนจำกัด แต่รัฐบาลก็ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือใช้เป็นกลไกเพื่อให้ดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งส่วนใหญ่เป็นการแปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแต่อย่างใด อีกทั้งการกำหนดขอบเขตนิยามของรัฐวิสาหกิจไม่ได้กำหนดขึ้นเพื่อจำกัดขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นเพียงอย่างเดียว (รับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนค่าหุ้นที่ยังไม่ได้ชำระ) แต่ยังมีความมุ่งหมายเพื่อบริหารจัดการต้นทุนทางการเงินของภาครัฐให้มีต้นทุนในการดำเนินโครงการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ที่มีความเหมาะสมอีกด้วย โดยมีการกำหนดกลไกให้กระทรวงการคลังสามารถเข้าค้ำประกัน ให้กู้ต่อ หรือชำระหนี้แทนแก่รัฐวิสาหกิจได้ ประกอบกับเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางบริการ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทที่รัฐประสงค์จะให้มีอิสระ ปราศจากการ

²² สำนักงานประมาณของรัฐบาล, “รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานประมาณของรัฐบาล ฉบับที่ 13/2560 เรื่อง การะบวนการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย”, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20180228191200.pdf, (last visited 30 September 2018), หน้า 22.

²³ชาญชัย แสวงศักดิ์, ดร., หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2549), หน้า 132.

ควบคุมโดยตรงจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเฉพาะในกลุ่มประเภท (ก) และประเภท (ข) เท่านั้น

(2) สำหรับเกณฑ์ของการกระทำที่ควรจะถือว่าเป็นการก่อหนี้สาธารณะนั้นหากพิจารณาตามระบบ GFS 2014 ได้มีการอธิบายคำว่าเงินกู้ (Loans) ไว้ว่า เป็นเครื่องมือทางการเงินที่เจ้าหนี้ให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินได้โดยตรง ซึ่งรวมถึงเบิกเงินเกินบัญชี เงินกู้โดยมีการจำนอง และสัญญาเช่าการเงิน (Financial Lease) และได้มีการอธิบายคำว่าตราสารหนี้ (Debt Securities) ไว้ว่า เป็นตราสารทางการเงินที่สามารถใช้เป็นหลักฐานเพื่อบ่งบอกความเป็นหนี้ได้ โดยทั่วไปจะกำหนดระยะเวลาสำหรับชำระคืนดอกเบี้ยและเงินต้นไว้ เช่น ตั๋วเงิน พันธบัตร ตราสารหนี้ที่เปลี่ยนมือได้ และตราสารทางการเงินที่มีสินทรัพย์หนุน (Asset-Backed Securities) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา Public Finance Act 1989 ของประเทศนิวซีแลนด์มีการกำหนดนิยามคำว่าเงินกู้ไว้ว่า การกู้เงินให้หมายความรวมถึงการเข้าไปทำสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาอื่นใดที่มีสาระสำคัญเหมือนกับสัญญาเช่าซื้อ การเข้าไปทำสัญญาเช่าการเงินหรือสัญญาอื่นใดที่มีสาระสำคัญเหมือนกับสัญญาเช่าการเงิน และการเข้าไปรับผิดชอบชำระหนี้จากบุคคลอื่น แต่การกู้เงินจะไม่รวมถึงการทำสัญญาซื้อสินค้าหรือบริการด้วยการให้สินเชื่อ หรือการสำรองจ่ายล่วงหน้า ตลอดจนการใช้บัตรเครดิตหรือการให้สินเชื่อจากผู้ขายสำหรับการซื้อสินค้าหรือบริการในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน นับจากวันที่ใช้บัตรเครดิตหรือวันที่ผู้ขายให้สินเชื่อ

2) แนวทางการแก้ไข

เพื่อให้หลักการรับรองครุฑภาครัฐบาลสอดคล้องตามหลักสากลจะต้องรวมถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นด้วย ประกอบกับเพื่อให้การนับหนี้สาธารณะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการจำแนกองค์ครุฑภาครัฐวิสาหกิจ (Public Corporations) ตามหลักเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดนิยามหนี้สาธารณะครอบคลุมในมิติสถาบัน (Institutions Coverage) จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ในประเด็นการกำหนดนิยามหนี้สาธารณะ และนิยามรัฐวิสาหกิจ ในมาตรา 4 และแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 6 อีกทั้งเพื่อให้การกำหนดนิยามหนี้สาธารณะมีความครอบคลุมในมิติของเครื่องมือ (Instruments Coverage) รวมถึงการกำหนดประเภทของธุรกรรมหรือการกระทำที่สะท้อนถึงหลักการกู้ยืมเงินที่แท้จริงที่ผู้กู้มีภาระผูกพันต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้กับผู้ให้กู้ในภายหลังด้วย จึงเห็นว่าการกระทำหรือธุรกรรมที่จะต้องนับเป็นการก่อหนี้สาธารณะ จะต้องนับรวมการกระทำในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย ได้แก่ 1. การทำสัญญาเงินกู้ 2. การออกตราสารหนี้ และ 3. การทำสัญญาหรือข้อผูกพันทางการเงินที่กำหนดให้ต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย แต่ไม่รวมถึงการซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ขายหรือผู้ให้บริการให้เครดิตแก่ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจึงเห็นควรเพิ่มเติมนิยามคำว่า การกู้เงินไว้ในมาตรา 4

รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมนิยามตราสารหนี้ ให้ครอบคลุมถึงตราสารหนี้ที่ออกภายใต้โครงการการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้ “หนี้สาธารณะ หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย”

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้ “รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

เพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้ “การกู้เงิน หมายความว่า การกู้เงินโดยการทำสัญญา การออกตราสารหนี้ หรือการทำสัญญาหรือข้อผูกพันทางการเงินที่กำหนดให้ต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย แต่ไม่รวมถึงการซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ขายหรือผู้ให้บริการให้เครดิตแก่ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการภายในระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาการให้เครดิตนั้น”

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้ “ตราสารหนี้ หมายความว่า ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน พันธบัตรตราสารที่ออกภายใต้โครงการการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และตราสารอื่นที่มีผลเป็นการก่อหนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้หมายความรวมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสารด้วย”

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 6 ดังนี้ “การบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และหนี้สาธารณะที่กล่าวถึงในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 หนี้ที่รัฐบาลกู้ ไม่รวมถึงหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

3.2 ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์การก่อหนี้สาธารณะและเพดานหนี้สาธารณะที่ไม่เหมาะสม และแนวทางการแก้ไข

1) สภาพปัญหา

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อที่ขาดความชัดเจนโดยเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อที่ใช้อยู่ในปัจจุบันภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะยังขาดความชัดเจน เนื่องจากไม่มีการกำหนดลักษณะหรือประเภทของโครงการที่เข้าข่ายเป็นการใช้เงินกู้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อ โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภา

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า โครงการพัฒนา หมายถึง โครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนระยะเวลา การดำเนินงานโดยแน่ชัด ซึ่งจะกระทำโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด อันมิใช่เป็นการ บริหารงานตามปกติของหน่วยงานนั้น และเพื่อให้การกู้เงินเพื่อนำไปใช้สำหรับโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมและการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อมีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ดีของการก่อหนี้ ของภาครัฐตามมาตรฐานสากล ซึ่งมีหลักการสำคัญที่ว่าภาครัฐไม่ควรก่อหนี้เพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำ และการก่อหนี้ที่ทำให้เกิดภาระต่อสาธารณชนนั้นไม่ควรนำมาใช้ในการชดเชยการขาดดุลจากการดำเนินงาน (Current Balance) แต่หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินควรเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายสำหรับการลงทุน ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น²⁴ จึงเห็นควรกำหนดให้ชัดเจนว่า การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมทั้งในกรณีตามมาตรา 22 และมาตรา 25 ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะต้องมีลักษณะ เป็นโครงการพัฒนาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561หรือโครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(2) ปัญหาการกำหนดวัตถุประสงค์การกู้เงินไม่ครอบคลุมถึงการกู้เงินเพื่อป้องกัน ภัยพิบัติสาธารณะ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการกู้เงินของประเทศนิวซีแลนด์แล้วมีการกำหนด วัตถุประสงค์ของการกู้เงินไว้ค่อนข้างกว้างว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทั้งนี้ จากกรณีที่เกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554 ซึ่งผลกระทบจากภัยพิบัติดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อ ประเทศไทยคิดเป็นมูลค่ากว่า 1.43 ล้านล้านบาท²⁵ และเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติสาธารณะขึ้นแล้ว รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยรัฐบาลได้ดำเนินการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการ น้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 เพราะรัฐบาลไม่สามารถกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในกรณีนี้ได้ภายใต้ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียรวมทั้งประเทศไทยมีบ่อยมากขึ้นและเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบใน วงกว้าง ซึ่งหากได้มีการบรรเทาและเยียวยาความเสียหายอย่างทันที่ที่จะช่วยลดผลกระทบหรือความรุนแรง

²⁴ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 (1) กำหนดหลักการสำคัญของการตั้ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณในปีนั้น

²⁵ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย, 2557), หน้า 14-15.

ของปัญหาหลงได้ ซึ่งคำว่า ภัยพิบัติ (Disaster) หมายถึง การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่²⁶ จึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเพิ่มเติมให้รวมถึงการกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสร้างวินัยการคลังควรกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินผ่านกระบวนการงบประมาณก่อนเป็นลำดับแรก จึงได้กำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก่อน แต่หากมีการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไปแล้วแต่ไม่เพียงพอ รัฐบาลก็จะสามารถกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะได้ รวมทั้งได้กำหนดให้นับกรอบวงเงินกู้ในกรณีนี้รวมกับการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพื่อให้สะท้อนถึงภาระที่แท้จริงของรัฐบาล

(3) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกรอบวงเงินกู้กรณีการให้กู้ต่อไม่สะท้อนถึงภาระที่แท้จริงของรัฐบาล

ความมุ่งหมายของการนับกรอบวงเงินกู้กรณีการกู้เงินในประเทศเพื่อนำมาให้กู้ต่อ แต่เดิมที่กำหนดให้นับรวมกับกรอบวงเงินการค้าประกันตามมาตรา 28 กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เนื่องจากเห็นว่ากรณีที่กระทรวงการคลังไปกู้มาเพื่อให้กู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่จะทำให้กระทรวงการคลังต้องเข้าไปรับภาระผูกพันเป็นลูกหนี้ทั้งที่โดยปกติจะเป็นเพียงผู้ค้าประกันเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในทางปฏิบัติถือเป็นการค้าประกันโดยอ้อม อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลได้อนุมัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อนำมาให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจสำหรับดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้รัฐบาลเป็นผู้รับภาระ และเพื่อให้สะท้อนถึงภาระที่แท้จริงของรัฐบาล ควรนับการกู้เงินในประเทศเพื่อให้กู้ต่อกรณีที่รัฐบาลรับภาระรวมในกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และกำหนดให้การดำเนินโครงการสำหรับการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลังให้กระทำได้เฉพาะที่เป็นโครงการพัฒนาตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 (ได้กำหนดนิยามคำว่าโครงการพัฒนาให้เชื่อมโยงไว้แล้ว)

(4) ปัญหาการกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะที่ไม่เหมาะสม

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ที่ไม่เหมาะสมด้วยเหตุผล 2 ประการ ได้แก่ 1. การกำหนดเพดานการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้อำนาจให้รัฐบาลกู้เงินในกรอบวงเงินการค้ำประกันนั้น ซึ่งผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น และ 2. การกำหนดเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ที่ขาดความเชื่อมโยงกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการกู้เงินในกรณีนี้ของรัฐบาล ทั้งนี้ ตามกฎเกณฑ์ทางการคลังภายใต้สนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ของสหภาพยุโรปที่มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องรักษาระดับการขาดดุลของภาครัฐบาล (General Government Deficit) (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และกองทุนประกันสังคม) ในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP²⁷ ซึ่งถือว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดี (Best Practice) ที่ควรกำหนดไว้เป็นกรอบวินัยทางการคลังเพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจะได้นำกฎเกณฑ์ทางการคลังที่รัฐบาลต้องรักษาระดับการขาดดุลของภาครัฐบาล (General Government Deficit) ในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP มากำหนดเพิ่มเติมไว้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (1) ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มเติมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติได้ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหากเกิดกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดให้รัฐบาลเสนอเหตุผลความจำเป็นต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบก่อนที่จะดำเนินการกู้เงินได้ ซึ่งการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีส่วนในกระบวนการตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) แนวทางการแก้ไข

จากกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกู้เงินเพื่อให้อำนาจที่ขาดความชัดเจนและการกำหนดวัตถุประสงค์การกู้เงินไม่ครอบคลุมถึงการกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกรอบวงเงินกู้กรณีการให้กู้ต่อไม่สะท้อนถึงภาระที่แท้จริงของรัฐบาลตลอดจนการกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้

²⁷ Council of the European Communities and Commission of the European Communities, "Treaty on European Union", https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (last visited 24 April 2018), p. 183.

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะในมาตรา 4 มาตรา 20 มาตรา 22 และมาตรา 22/1 ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมมีรายละเอียดดังนี้

เพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้ “โครงการพัฒนา หมายความว่า โครงการพัฒนาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงโครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”

เพิ่มเติมความในมาตรา 4 ดังนี้ “ภัยพิบัติสาธารณะ หมายความว่า การเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่”

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 20 ดังนี้ “ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
 - (1/1) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 - (2/1) ป้องภัยพิบัติสาธารณะ
- (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (2) ถึง (5) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 22 ดังนี้ “การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เฉพาะเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินโครงการพัฒนา และเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินอย่างชัดเจนและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี”

เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และกรอบเงินกู้กรณีการกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะไว้ ดังนี้ “มาตรา 22/1 การกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเฉพาะกรณีที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เป็นงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไปแล้วแต่ไม่เพียงพอเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสาธารณะ นั้น และให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา 21”

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 ดังนี้ “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ มีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับดำเนินโครงการพัฒนาและรัฐบาลเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อไปจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกู้ตามวรรคหนึ่งให้นับรวมในวงเงิน ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ากู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา 22
- (2) ถ้ากู้เป็นเงินบาทเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนาที่รัฐบาลรับภาระทั้งหมด หรือบางส่วน ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา 21 และการกู้เงินในกรณีอื่น ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา 28”

อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นการกำหนดเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีนี้ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่ดี (Best Practice) จึงเห็นควรที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจะได้นำกฎเกณฑ์ทางการคลังที่รัฐบาลต้องรักษาระดับการขาดดุลของภาครัฐบาล (General Government Deficit) ในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP มากำหนดเพิ่มเติมไว้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (1) ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มเติมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

“การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล (Government Deficit) ในแต่ละปีต้องไม่เกินร้อยละสามของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

กรณีที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้รัฐบาลเสนอเหตุผลความจำเป็นต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ”

3.3 ปัญหาองค์กรตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะและมาตรการในการกำกับดูแลภาระทางการคลังที่ไม่เหมาะสม และแนวทางการแก้ไข

1) สภาพปัญหา

การกู้เงินของกระทรวงการคลังภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมีเพียงการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้และการกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังเท่านั้นที่เป็นการกู้เงินในระบบงบประมาณ และแม้ว่าการกู้เงินในกรณีที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้จะเป็นการกู้เงินในระบบงบประมาณก็ตาม แต่การกู้เงินในกรณีนี้รัฐสภาไม่ได้รับทราบถึงผลของการดำเนินการในขณะนั้น จึงเห็นว่า การกู้เงินในกรณีนี้รัฐสภาควรต้องมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการตรวจสอบการกู้เงินของรัฐบาลแล้วรัฐสภาจะได้ทราบถึงการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินด้วย ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่รัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนจะได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย และนอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มเติม รวมทั้งประเด็นปัญหาการตั้งงบประมาณรายจ่ายขาดใช้คืนเงินคงคลัง ตลอดจนมาตรการในการกำกับดูแลภาระทางการคลัง โดยจะได้นำเสนอข้อเสนอแนะในประเด็นเหล่านี้ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) องค์กรตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะ

การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนการกู้เงินกรณีที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินการที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน แต่เพื่อให้รัฐสภาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะดังกล่าว เห็นควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบในโอกาสแรกหากมีการกู้เงินในกรณีนี้ นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินที่ควรต้องดำเนินการในระบบงบประมาณ เห็นควรนำหลักการก่อหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ในประเทศฝรั่งเศสมาเทียบเคียงเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย โดยกฎหมายเกี่ยวกับการก่อหนี้ของประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในกรณีทั่วไป หรือการกู้เพื่อลงทุนในโครงการขนาดใหญ่โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ จะไม่มีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเฉพาะเพื่อกู้เงิน แต่จะเป็นลักษณะของการตั้งงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี อันจะทำให้ดุลงบประมาณนั้นเปลี่ยนแปลงและขาดดุลเพิ่มขึ้น²⁸ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณของประเทศ

²⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การก่อหนี้ของรัฐบาลตามกฎหมายฝรั่งเศส” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหนี้สาธารณะ, (14 กรกฎาคม 2558, ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร), หน้า 13.

ฝรั่งเศสเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายงบประมาณ ลงวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1958 มาตรา 31 มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี โดยร่างกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดเนื้อหาสาระ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรายได้และการรักษาคุณภาพของงบประมาณ (การก่อกำหนดขึ้นในส่วนนี้) และส่วนที่ 2 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนของรายจ่าย²⁹ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับรูปแบบการก่อกำหนดขึ้นของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยน่าจะนำหลักการดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นนิติวิธี (Juristic Method) ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ หากรัฐบาลเห็นว่าในช่วงเวลาใดที่มีความจำเป็นต้องพัฒนาประเทศในด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ และมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลอาจเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เพื่อเพิ่มเติมกรอบเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้สูงขึ้นเป็นการชั่วคราวได้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินกู้ผ่านกระบวนการตามระบบงบประมาณปกติ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย

(2) ประเด็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้คืนเงินคงคลังในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลังจากที่มีการกำหนดหลักการตั้งรายจ่ายชดใช้คืนเงินคงคลังตามมาตรา 169 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องระบุแหล่งที่มาของรายได้นั้น เมื่อมีการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนก็มีการตั้งรายจ่ายชดใช้คืนเงินคงคลัง โดยมีการระบุถึงแหล่งเงินรายได้ที่เป็นภาษีหรือเงินได้อื่นได้ด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงการตั้งแสดงตัวเลขทางบัญชีดังที่เคยปฏิบัติมา ทั้งนี้ ข้อมูลการตั้งรายจ่ายชดใช้คืนเงินคงคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 ถึงปีงบประมาณ 2561 ปรากฏตามภาพนี้

²⁹ อธิพัฒน์พิเชษฐวงศ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) หน้า 88.

ภาพที่ 2 ข้อมูลการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 ถึงปีงบประมาณ 2561



แหล่งที่มา: งบประมาณโดยสังเขปของปีงบประมาณ 2551-2561

โดยการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนส่วนใหญ่เป็นการจ่ายเพื่อเป็นเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ และพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยหลักการแล้วการจ่ายเงินในกรณีนี้เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้แต่ควรอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก แต่จากข้อมูลเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2554 ได้มีการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนและต้องมีการจ่ายชดใช้คืนเงินคงคลัง จำนวนสูงถึง 72,488 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.19 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งการที่รัฐบาลตั้งรายการสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ไม่เพียงพอแล้วมาจ่ายจากเงินคงคลังไปก่อนแล้วค่อยไปตั้งรายจ่ายชดใช้คืนเงินคงคลังในภายหลังถือเป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลแฝง ทำให้วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีนั้นๆ ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยหลักการแล้วการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และหากมีข้อยกเว้นจะต้องมีกระบวนการถ่วงดุลโดยไม่ปล่อยให้รัฐบาลนำเงินไปใช้โดยพลการ³⁰ ทั้งนี้ หากมีการนำเงินคงคลังไปจ่ายก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายไว้ว่า เมื่อมีการนำเงินคงคลังไปจ่ายก่อนจะต้องแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ มาชดใช้เสมอ³¹

³⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523 – 2525 และบทเรียนทางการคลัง” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 24, 3 (2527): 358.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 359.

การกำหนดหลักการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ ถือเป็นวินัยการคลังที่สำคัญยิ่งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

2) แนวทางการแก้ไข

เพื่อให้การกู้เงินของรัฐบาลมีแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจนและกำหนดให้ใช้จ่ายเงินกู้ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากในอนาคตรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเพื่อให้รัฐสภาได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลด้วย ในการนี้ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 21 ดังนี้ “การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

(1) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้ภายในปีงบประมาณนั้นๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีการอนุมัติให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณใด รัฐมนตรีอาจขยายเวลากู้เงินตามวรรคหนึ่งออกไปภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้นได้ ทั้งนี้ การกู้เงินดังกล่าวต้องไม่เกินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณนั้น

ให้รัฐมนตรีประกาศวงเงินกู้ในส่วนที่มีการขยายเวลากู้เงินภายหลังจากวันสิ้นปีงบประมาณตามวรรคสองในราชกิจจานุเบกษาด้วย

การกู้เงินกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันทำสัญญากู้หรือออกตราสารหนี้

กรณีที่รัฐบาลเห็นว่ามิได้เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนาเพิ่มเติมจากกรอบวงเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐบาลเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกรอบวงเงินกู้ตามวรรคหนึ่งให้สูงขึ้นเป็นการชั่วคราวเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ โดยรัฐบาลต้องกำหนดวัตถุประสงค์ กรอบวงเงินกู้ ระยะเวลา ความคุ้มค่า ภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้น รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ กรอบวงเงินกู้ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบการบริหารหนี้สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

ทั้งนี้ สำหรับประเด็นการตั้งรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ ถือเป็นวินัยการคลังที่สำคัญยิ่งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 จะไม่ได้กำหนดบทบัญญัติไว้ว่าในการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้เงินคงคลังเหมือนเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ก็ตาม แต่หลักการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เป็นหลักวินัยการเงินการคลังที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปโดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ดังนี้ “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

อย่างไรก็ตาม เห็นว่าในช่วงระยะเวลาอันใกล้นี้ อาจจะยังไม่มีมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเห็นว่าคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐควรกำหนดหลักการสำคัญนี้ ซึ่งถือเป็นกรอบวินัยการคลังที่สำคัญยิ่งเพื่อให้หน่วยงานของรัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติไปพลางก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (1) ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเพิ่มเติมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติได้ ดังนี้

“ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นรีบด่วน หากมีการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

บทสรุป

จากข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะทั้งในประเด็นการนับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนี้สาธารณะ รวมทั้งการกำหนดกลไกรองรับเพื่อให้การก่อหนี้

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการดำเนินการ ตลอดจนการกำหนดขอบเขตของ รัฐวิสาหกิจให้ชัดเจนด้วย นอกจากนี้ประเด็นองค์กรภาครัฐบาลที่จะนับเป็นหนี้สาธารณะแล้ว ยังได้เพิ่มเติม ในส่วนของลักษณะของการกระทำหรือธุรกรรมที่จะนับเป็นการกู้เงินเพื่อให้สะท้อนถึงภาระหนี้ที่หน่วยงาน ของรัฐต้องรับผิดชอบในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งได้ กำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเพิ่มเติม คือ การกู้เงินเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเพื่อรองรับ วิกฤติการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อให้รัฐบาลมีเครื่องมือที่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่าง ทันทั่วทั้งหากมีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้น รวมทั้งได้นำเสนอกรอบวินัยทางการคลังอื่นเพิ่มเติมอีก 2 ประเด็น คือ การกำหนดกฎเกณฑ์การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยคืน เงินคงคลัง เพื่อที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจะได้กำหนดเพิ่มเติมได้ เพื่อเป็นการเพิ่มเติม กรอบวินัยทางการคลังในด้านหนี้สาธารณะจากที่มีอยู่เดิมให้มีความเข้มแข็งและแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หาก หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติด้านรายได้ รายจ่าย หนี้สาธารณะ และเงินคงคลังมีความ ตระหนักและร่วมมือกันยึดถือหลักวินัยการเงินการคลังเป็นแนวทางเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการอย่าง เคร่งครัดแล้ว ย่อมส่งผลให้การดำเนินนโยบายการคลังเกิดความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย, 2557).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, ดร., หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2549).
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2550).
- ธีรพัฒน์พิเชฐวงศ์, มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).
- พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, กันยายน 2558.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 – 2525 และบทเรียนทางการคลัง” พัฒนาบริหารศาสตร์ 24, 3 (2527): 313.
- วรวิทย์ ยอแสง, การนำกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการตราพระราชกำหนดเพื่อก่อนหนี้สาธารณะ (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).
- วิมล ชาดะมีนา, “หนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง” <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf?id=2488>, (last visited 18 November 2016).
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, ความเสี่ยงทางการคลังความเสี่ยงของรัฐ กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญ หมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์โดยภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550).
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, “Government at Fiscal Risk: กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยความเสี่ยงทางการคลังของรัฐในยุคใหม่” การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 14, 2 (2550): 137.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา, “รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 13/2560 เรื่องภาระทางการคลังจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย”, https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20180228191200.pdf, (last visited 30 September 2018).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การก่อกำเนิดของรัฐบาลตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหนี้สาธารณะ, (14 กรกฎาคม 2558, ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร).

อภิชัย พันธเสน, “หนี้ต่างประเทศ: เหตุผล ความจำเป็น และสภาพทางการเมือง” ใน วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530 บทที่ 1 อ้างถึงใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.630 การบริหารงานคลัง ฉบับที่ 5 คณะกรรมการจัดทำเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, รศ.ดร., กฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

Council of the European Communities and Commission of the European Communities, “Treaty on European Union” https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (last visited 24 April 2018).

Elsie Addo Awadzi, Designing Legal for Public Debt Management, “IMF Working Paper: Designing Legal Frameworks for Public Debt Management”, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15147.pdf>, (last visited 10 March 2016).

House of Representative, “The Constitution of the United States of America”, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>, (last visited 15 October 2017).

International Monetary Fund, “Government Finance Statistic Manual 2014”, <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>, (last visited 26 February 2018).

International Monetary Fund, “World Economic and Financial Surveys: Fiscal Monitor” <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Debt-Use-it-Wisely>, (last visited 28 April 2018).

Lynn M. Williams, “The Budget Control Act and the Defense Budget: Frequently Asked Questions”, Congressional Research Service, April 2017, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44039.pdf>, (last visited 25 July 2017).

Polackova H., “Government contingent liability: a Hidden Risk to Fiscal Sustainability” European Union Accession. The Challenges for public liability Management in Central Europe/ World Bank & the European Commission, (Washington, D.C. USA: December 1998).

The Treasury, “Fiscal Indicators and the Financial Statements”, <https://www.treasury.govt.nz/government/fiscalstrategy/fiscalind-fsg.pdf>, (last visited 24 February 2017).