

การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย



นายเฉลิมศักดิ์ จันทรม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-568-213-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012930

I 1029613 X

LEGAL MEASURES TO CONTROL THAI GOVERNMENT BORROWING

Mr. Chalernsak Chantaratin

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for The Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 794-568-213-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย

โดย

นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิ

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์ชาญวิทย์ ยอคมณี



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

[Signature]
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Signature]
..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โสวิไลกุล)

[Signature]
..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ชาญวิทย์ ยอคมณี)

[Signature]
..... กรรมการ
(อาจารย์ โมรา บุญยผล)

[Signature]
..... กรรมการ
(อาจารย์ มังกร กาญจนสาย)

[Signature]
..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. พสุ พานิชกุลผล)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในทางกฎหมาย
ชื่อนิสิต นายเฉลิมศักดิ์ จันทรมิม
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ชาญวิทย์ ยอคมณี
ภาควิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2529



บทคัดย่อ

การกู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศของรัฐบาล เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อให้มีเงินทุนมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้มากขึ้น ทำให้สามารถเร่งรัดพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว แต่การกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสมหรือกู้เงินมาใช้จ่ายมากเกินไป นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดหาเงินเพื่อชำระหนี้คืนของรัฐบาลแล้ว ยังมีผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศหลายประการอันอาจทำให้ประเทศประสบปัญหาที่มีภาระหนี้สินล้นพ้นตัว หรือประสบภาวะล้มละลายได้ในที่สุด

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อมาใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเป็นประจำทุกปี นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารสำหรับใช้ในการป้องกันประเทศอีกด้วย การกู้เงินของรัฐบาลไทยกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ โดยกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์และขอบเขตวงเงินกู้ไว้ด้วย เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและไม่เกิดภาระหนี้มากเกินไป อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมา ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีการกู้เงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งที่เป็นการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาล และการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันจำนวนหนี้จึงเพิ่มขึ้นสูงมากและปรากฏว่ามีการกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสมบางประการ ก่อให้เกิดภาระหนี้สูงมาก จน

เป็นผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพราะต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย
 ชำระหนี้เป็นจำนวนและสัดส่วนที่มากขึ้น ทำให้เหลืองบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมน้อยลงทุกปีและงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้มีแนวโน้มที่จะสูง
 ขึ้นเรื่อย ๆ ในอัตราที่น่าวิตก นอกจากนั้นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณส่วนหนึ่ง
 มีลักษณะเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้เดิมอีกด้วย จากปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าวจึงเป็นการ
 แสดงว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้การควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจยังไม่
 เหมาะสมและรัดกุมเท่าที่ควร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ต้องการศึกษาดังมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม
 การกู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน อันได้แก่ บทบัญญัติทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
 ตลอดจนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลว่ามีกฎหมายกำหนดไว้
 อย่างไร เพื่อนำมาพิจารณาและวิเคราะห์ว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ยังมีปัญหาและข้อ
 บกพร่องประการใด พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมและรัดกุม
 ยิ่งขึ้นต่อไป.

Thesis Title Legal Measures To Control Thai Government Borrowing
Name Mr. Chalernsak Chantaratin
Thesis Advisor Mr. Chanvit Yodmanee
Department Law
Academic Year 1986



ABSTRACT

Public borrowing, especially in developing countries, may be justified for many reasons. It provides a supplementary method of government financing to obtain additional resources available for investible development programs thus it helps to accelerate economic progress. To some extent government borrowing can jeopardise the economy, if incurring debt is for non-productive activities and for excessive government spendings. A large public debt may lead the borrowing country to a difficult financial situation of debt retirement and may eventually cause a bankruptcy.

It is necessary for Thailand, as a developing Country, to make borrowings both from internal and external sources of fund in order to finance its development investment projects and occasionally to finance its annual budget deficits. It may also be needed to incur substantial amount of external debts for the defensive purpose. Borrowing powers of Thai government are designated in the constitution so as to incur debts. Though some restrictions are imposed on specific purposes and

debt limits, The outstanding total of indebtedness of Thai government has been rapidly increased during the past ten years and become one of the most critical problem of the Thai economy.

The study is designed to assess the effectiveness of the existing legal measures of the control of government borrowing in Thailand. It presents a descriptive analysis covering the related laws regulations and institutional aspects. The findings outlined and policy recommendations are proposed in the final section of the study.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากอาจารย์ชาญวิทย์ ยอคมณี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยความกรุณาจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งมี รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฉวีไลกุล เป็นประธานกรรมการ อาจารย์ไมรา บุญผล กรรมการ อาจารย์ฉิ่งกร กาญจนสาย กรรมการ และอาจารย์ คร.พสุ พานิชศุภผล กรรมการ ที่ได้กรุณาชี้แนะข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุงต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงไปได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้รับความกรุณาจากอาจารย์พิสิฐ ลีอารมณ ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หลายประการ ผู้วิจัย จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณบรรณารักษ์ห้องสมุดสำนักงบประมาณ เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังที่กรุณาสับสนุน คำนเอกสารตำราและข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์และขอขอบคุณทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวนามในที่นี้ที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จด้วยดี.

นายเฉลิมศักดิ์ จันทรม



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญตาราง	ท
 บทที่	
บทนำ	1
ความทั่วไป	1
ความสำคัญของปัญหา	2
วัตถุประสงค์	5
วิธีดำเนินการวิจัย	6
ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6
1 แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาล	9
1. แนวความคิดและทฤษฎีการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล	9
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาระหนี้ของประชาชนในการ กู้เงินของรัฐบาล	11
วัตถุประสงค์และเหตุผลความจำเป็นในการกู้เงินของรัฐบาล.....	15
1. เพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ	15
2. เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนโครงการขนาดใหญ่	15
3. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	16
4. เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายชั่วคราว	16
5. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศ	16

บทที่	หน้า
6. เพื่อกู้เงินแทนรัฐวิสาหกิจ	17
7. เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินสำหรับรายจ่ายพิเศษ	17
ประเภทของการกู้เงินของรัฐบาล	17
1. แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้	17
2. แบ่งตามระยะเวลาของการชำระหนี้	18
ผลกระทบของการกู้เงินของรัฐบาล	19
1. ผลกระทบจากการกู้เงินในประเทศ	19
2. ผลกระทบจากการกู้เงินต่างประเทศ	23
ขอบเขตและความเหมาะสมในการกู้เงินของรัฐบาล	25
1. หลักผลประโยชน์	25
2. หลักความสามารถในการให้กู้เงินของแหล่งต่าง ๆ	26
3. หลักกำหนดวงเงินกู้โดยพิจารณานโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ..	27
4. หลักการพิจารณาจากภาระการชำระหนี้	27
5. หลักกำหนดขอบเขตของวงเงินกู้โดยกำหนดเป็นอำนาจตามกฎหมาย ..	28
2. อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทย	29
ประวัติความเป็นมาในการกู้เงินของรัฐบาลไทย	29
1. ประวัติความเป็นมาของการกู้เงินจากต่างประเทศ	29
2. ประวัติความเป็นมาของการกู้เงินภายในประเทศ	33
อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน	37
1. อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินในประเทศ	37
2. อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินจากต่างประเทศ	38
3. อำนาจและขอบเขตในการค้ำประกัน	43
4. อำนาจในการกู้เงินตามกฎหมายอื่น	44
แหล่งเงินกู้ของรัฐบาล	47
1. แหล่งเงินกู้ในประเทศ	48

2.	แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ	49
	วิธีการและขั้นตอนในการกู้เงิน	51
1.	วิธีการกู้เงิน	51
2.	ขั้นตอนในการกู้เงิน	53
3	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทย	59
	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยใน ปัจจุบัน	59
1.	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล.	60
2.	องค์กรควบคุม	67
	ผลการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาล	76
1.	จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาล	77
2.	การค้าประกันหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจ	79
3.	ภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาล	80
4.	การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ	82
5.	การกู้เงินมาใช้จ่ายในค่านต่าง ๆ	83
	ปัญหาและข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการ ควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล	84
1.	องค์กรรัฐสภาไม่สามารถควบคุมดูแลการกู้เงินมาใช้จ่าย ของรัฐบาลให้ได้ผลอย่างแท้จริง	85
2.	การกู้เงินภายในประเทศยังไม่มีหลักเกณฑ์จำกัดขอบเขต การกู้เงินไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัว	94
3.	หลักเกณฑ์ในการควบคุมขอบเขตการกู้เงินจากต่างประเทศ ยังไม่เหมาะสม	96
4.	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมและจำกัดการค้าประกัน ของรัฐบาลกำหนดไว้ไม่รัดกุมเพียงพอ	97
5.	การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทาง ทหารกำหนดขอบเขตวงเงินไว้ไม่เหมาะสม	101

6.	ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลยังไม่เหมาะสมและเป็นผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร	102
4	สรุปและขอเสนอแนะ	108
	สรุป	108
	ขอเสนอแนะ	112
	บรรณานุกรม	131
	ภาคผนวก	135
	ภาคผนวก ก. ตารางสถิติ	136
	ภาคผนวก ข. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	149
	ประวัติผู้เขียน	187

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลปีงบประมาณ 2520-2530	137
2	งบประมาณรายจ่ายค่าน้ำประปาหนี้เงินกู้ปีงบประมาณ 2520-2530 ..	138
3	จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลจำแนกเป็นหนี้เงินกู้ภายในประเทศและ หนี้เงินกู้จากต่างประเทศที่ค้างชำระในปีงบประมาณ 2520-2530	139
4	เปรียบเทียบแผนการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณกับเงิน กู้จริงและวงเงินกู้สูงสุดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณประจำปี 2525-2528	140
5	เปรียบเทียบรายไต่กับรายจ่ายประจำและรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ ประจำปีงบประมาณ 2525-2530	141
6	สัดส่วนของภาระหนี้รัฐบาลต่องบประมาณรายไต่ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2508-2530	142
7	เปรียบเทียบอัตราส่วนภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กับอัตราส่วนภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจริงปีงบประมาณ 2523-2528.....	143
8	เปรียบเทียบสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของงบประมาณรายจ่าย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา และด้านการชำระหนี้เงินกู้ปีงบประมาณ 2525-2530	144
9	แสดงเป้าหมายวงเงินกู้ภายในประเทศของรัฐบาลจากแหล่งเงินกู้ ต่าง ๆ ปีงบประมาณ 2525-2530	145
10	แสดงสัดส่วนเงินกู้ของสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศต่อวงเงินกู้ ทั้งหมดที่กู้จากต่างประเทศและสัดส่วนจำนวนหนี้ค้างชำระของสถาบัน การเงินเอกชนต่างประเทศต่อจำนวนหนี้เงินกู้ค้างชำระทั้งหมดใน ปี พ.ศ. 2525-2528	146

11	จำนวนงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ คิดเป็น สัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2526-2530	147
12	เปรียบเทียบเงินกู้จริงกับวงเงินกู้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ระหว่าง ปีงบประมาณ 2525-2528	148
13	ผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2525-2528	148