

ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ



นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-17-5147-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LIMITATION OF PUBLIC FINANCE LAWS ON CONTROLLING PUBLIC DEBT

Mr. Teeradet Likitragolwong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

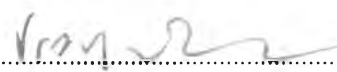
ISBN 974-17-5147-8

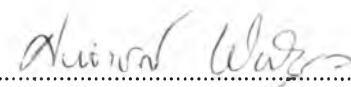
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม
การก่อหนี้สาธารณะ
โดย นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ ฟินิจภูวดล


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

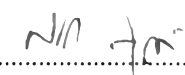

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

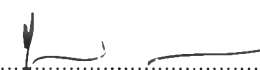
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ประทุม โจนฉาย)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ ฟินิจภูวดล)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต)


..... กรรมการ
(อาจารย์ประวิช สารกิจปรีชา)

ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ : ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ (THE LIMITATION OF PUBLIC FINANCE LAWS ON ONTROLLING PUBLIC DEBT) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิววอล, หน้า. 294 ISBN 974-17-5147-8

การก่อหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลังรูปแบบหนึ่งของฝ่ายบริหารที่ใช้หารายได้ประเทรายรับทำให้ความสามารถนำเงินที่ได้มาใช้จ่ายในด้านต่างๆ แต่อย่างไรก็ดีการก่อหนี้สาธารณะย่อมส่งผลให้ต้องมีการชำระหนี้คืนในภายหลังอันเป็นภาระสาธารณะต่อประชาชนผู้เสียภาษี ดังนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและพิจารณาอนุมัติการกู้เงินทั้งในและต่างประเทศของรัฐบาล วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อจำกัดในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ อันเนื่องมาจากสาเหตุหลัก 2 ประการ คือ

- 1. ความไม่เหมาะสมของเนื้อหาของบทบัญญัติงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล กล่าวคือ บทบัญญัติงบประมาณให้ความสำคัญกับการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย จนขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย และในขณะเดียวกัน ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติการก่อหนี้สาธารณะ แต่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกกระบวนการงบประมาณ
- 2. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศกระทำได้เฉพาะเงื่อนไข มาตรา 224 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่จำกัดเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของสถานะหนี้สาธารณะได้อย่างชัดเจน และอาจเกิดปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาไว้หลายกรณี นับตั้งแต่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้อง และเสนอร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการทำความตกลงระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ พ.ศ..... รวมทั้งกลไกและวิธีการที่ใช้ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล โดยรัฐสภาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิสิต ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ศุภลักษณ์ พิณีจิววอล

458 60822 34 : MAJOR LAWS

KEY WORD : PUBLIC DEBT/PALIAMENT

TEERADET LIKITAGOLWONG : THE LIMITATION OF PUBLIC FINANCE LAWS
ON CONTROLLING PUBLIC DEBT. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF.
SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D. 294 pp. ISBN 974-17-5147-8

Public Debt is one of the forms of public finance measure using for state expenditure by the government. Nevertheless, Public Debt leads to the subsequent performance, which finally becomes to the public burden on all taxpayer. Thus, the legislature should play a key role in controlling and considering for the approval of public borrowing both in national and international level.

The main objective of this thesis is to study the limitation of public debt finance laws on controlling public debt. The study finds the Parliament, regarding as the legislature has legal limitation on controlling public debt due to the 2 main factors as follow;

1. The inappropriate contents of budgetary provision that relating to the approval of budget by the Parliament. Most of the budgetary provision heavily emphasizes on the approval of public expenditure that result in the unbalance between public revenue and public expenditure. Whereas the existing provisions of law authorize the government to finance public debt and spend Non-budgetary Fund, however, there is no provision of law authorize the legislature to consider the approval of public debt.

2. The Parliament is empowered to approve treaty or international agreement specifically under Section 224 bis, Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) which limits solely on changing in the Thai territories and jurisdiction of the state. This limited condition not only effects on the unclear view of public debt position, but also the reliability of the inspecting procedure for exercising power of the state.

Therefore, the writer suggests several ways to tackle those problems; the amendment to the related public finance laws, proposes a project of the Participation of the Parliament on Entering into International Agreement and Treaty Act B.E., as well as the improvement of the mechanism and procedure to properly control the public debt by the Parliament.

Field of study Laws

Academic year 2005

Student's signature

Advisor's signature

Teeradet Likitagolwong
Supalak Pinitpuvadol

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน นับตั้งแต่การสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์และการวิทยานิพนธ์ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบ แก้ไขร่างวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการค้นคว้างานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน จึงขอระลึกในความเมตตาและขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ประชุม โฉมฉาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้เมตตาและกรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดต่างๆ แก่ผู้เขียน นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณ คุณประวิช สารกิจปรีชา รองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาตรวจสอบ แก้ไข ตลอดจนให้ข้อคิดในการปรับปรุงเนื้อหาวิทยานิพนธ์จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ท่านพรณี สดาวโรดม ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้มีพระคุณในชีวิตของผู้เขียน ซึ่งได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา ตลอดจนการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน และนับตั้งแต่วันแรกที่เริ่มทำงาน ท่านได้กรุณาสั่งสอนและให้ความรู้ทางการคลังและหนี้สาธารณะแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด อันทำให้ผู้เขียนมีใจรักและปรารถนาที่อยากศึกษาและค้นคว้ากฎหมายการคลังให้มากยิ่งขึ้น และขอขอบคุณข้าราชการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้สนับสนุนและช่วยเหลือด้านข้อมูลต่างๆ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ด้วยความเต็มใจ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ในการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่คุณบุพการี บิดามารดา และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ต่างๆ จนผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	6
1.3 สมมติฐาน	6
1.4 วิธีวิจัย	6
1.5 ขอบเขตการศึกษา	7
1.6 ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7

ภาคที่ 1

แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ

บทที่ 2 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ (Public Debt)	10
2.1.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการก่อหนี้สาธารณะ	11
2.1.2 ลักษณะหนี้สาธารณะทางเศรษฐกิจ	15
2.1.3 บทวิเคราะห์แนวคิดบทบาทของรัฐในการก่อหนี้สาธารณะ.....	21

2.2	วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ	22
2.2.1	การก่อหนี้ในประเทศ	22
2.2.2	การก่อหนี้ต่างประเทศ	27
2.3	การจำแนกประเภทหนี้สาธารณะ	31
2.3.1	การจำแนกตามเกณฑ์ระยะเวลาการก่อหนี้สาธารณะ	31
2.3.2	การจำแนกตามเกณฑ์ลักษณะแหล่งที่มาของเงินกู้	33
2.3.3	การจำแนกตามเกณฑ์ลักษณะหนี้เบื้องต้นหรือหนี้รวม และหนี้สุทธิ (Gross Debt and Net Debt)	34
2.3.4	การจำแนกตามเกณฑ์หนี้ที่จำหน่ายหรือโอนได้ (Marketable) และหนี้ที่จำหน่ายหรือโอนไม่ได้ (Non Marketable).....	34
2.4	ลักษณะทางกฎหมายการคลังมหาชนของการก่อหนี้สาธารณะ.....	35
2.5	หลักเกณฑ์การควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	40
2.5.1	การควบคุมก่อนการอนุมัติงบประมาณ.....	41
2.5.2	การควบคุมภายหลังการอนุมัติงบประมาณ.....	44
บทที่ 3	มูลเหตุของการก่อหนี้สาธารณะในประเทศไทย	46
3.1	ความจำเป็นในการสร้างทางรถไฟและพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ของประเทศในช่วงระยะเวลา ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	46
3.2	ความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจใน ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	56
3.2.1	ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะ ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540.....	56
3.2.2	ความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะ ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540	63

ภาคที่ 2

หลักการและข้อจำกัดทางการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติ
ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ

บทที่ 4	อำนาจของฝ่ายบริหารในการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมาย.....	79
4.1	การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและ การเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ.....	79
4.2	การก่อหนี้สาธารณะตามกฎหมาย.....	82
4.2.1	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2541	82
4.2.2	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541.....	83
4.2.3	พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและ จัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545.....	86
4.2.4	พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548.....	88

4.3	ขั้นตอนและวิธีการในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล.....	99
4.3.1	ขั้นตอนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ	
	ประจำปีงบประมาณ.....	99
4.3.2	ขั้นตอนการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล.....	101
	(1) ขั้นตอนการก่อหนี้ภายในประเทศ.....	101
	(2) ขั้นตอนการก่อหนี้ต่างประเทศ	110
บทที่ 5	ขอบอำนาจและข้อจำกัดทางการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม	
	การก่อหนี้ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.....	117
5.1	การให้อำนาจฝ่ายบริหาร ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	
	และกฎหมายที่นำมาสู่การก่อหนี้	117
5.1.1	การอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี	118
5.1.2	การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน	123
	(1) การใช้จ่ายเงินตามกระบวนการงบประมาณ	123
	(2) การใช้จ่ายเงินกรณีจำเป็น.....	128
5.1.3	การทำหนังสือหรือสัญญาระหว่างประเทศ	134
5.2	การควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติ	
	การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548	135
5.3	บทวิเคราะห์ห้บทบัญญัติทางกฎหมายการคลัง	
	ที่มีได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ.....	140
5.3.1	ความไม่เหมาะสมของเนื้อหาของบทบัญญัติงบประมาณ	
	ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา.....	140
	(1) รูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่าง	
	รายรับและรายจ่าย.....	141
	(2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ทำให้กระทำ	
	ได้เพียงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ.....	145

(3) บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้รัฐสภา ต้องยอมรับ งบการชำระหนี้ของรัฐบาล และต้องอนุมัติรายจ่ายผูกพัน.....	148
(4) ความจำเป็นที่ต้องให้ฝ่ายบริหารสามารถ ก่อหนี้สาธารณะและ ใช้จ่ายเงิน นอกระบบวิธีการงบประมาณ	151
(5) ความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติเกี่ยวกับ การได้มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการวิสามัญ.....	156

5.3.2 การขาดบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติ

การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศ : การให้ความเห็นชอบ

หนังสือหรือสัญญาต่างประเทศได้เฉพาะเงื่อนไข

มาตรา 224 วรรคสอง รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 158

บทสรุปและข้อเสนอแนะ 162

รายการอ้างอิง..... 181

ภาคผนวก 186

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 294

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 :	หนังสือสารณะ ณ สิ้นปี 2539 – 2547	1
ตารางที่ 2 :	สถานะหนังสือสารณะ ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2548	2
ตารางที่ 3 :	ตารางแหล่งของเงินและการใช้จ่ายของรัฐ	18
ตารางที่ 4 :	ตารางเปรียบเทียบการกู้เงินในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาล.....	31
ตารางที่ 5 :	ตารางเปรียบเทียบลักษณะของรายได้สารณะและรายรับ.....	37
ตารางที่ 6 :	ตารางเงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	54
ตารางที่ 7 :	ตารางเงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	55
ตารางที่ 8 :	ตารางแหล่งเงินกู้ของธนาคารกลางประเทศต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีการรับความช่วยเหลือ ทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund :หรือ IMF)	66
ตารางที่ 9 :	ตารางการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ของรัฐบาลช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540.....	72
ตารางที่ 10 :	ตารางแหล่งเงินกู้และวงเงินเพื่อปรับ โครงสร้าง กระตุ้น และฟื้นฟูเศรษฐกิจ จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน.....	76
ตารางที่ 11 :	สถานการณ์เบิกจ่ายโครงการเงินกู้เพื่อ ปรับโครงสร้าง กระตุ้น และฟื้นฟูเศรษฐกิจ จำแนกตามวัตถุประสงค์ (ณ 31 มีนาคม พ.ศ. 2543)	77
ตารางที่ 12 :	แผนภูมิแสดงขั้นตอนการกู้เงินจากต่างประเทศโดยสังเขป.....	113
ตารางที่ 13 :	ขอดหนี้ค้างค้างที่เป็นภาระซึ่งต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ (ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548).....	150