



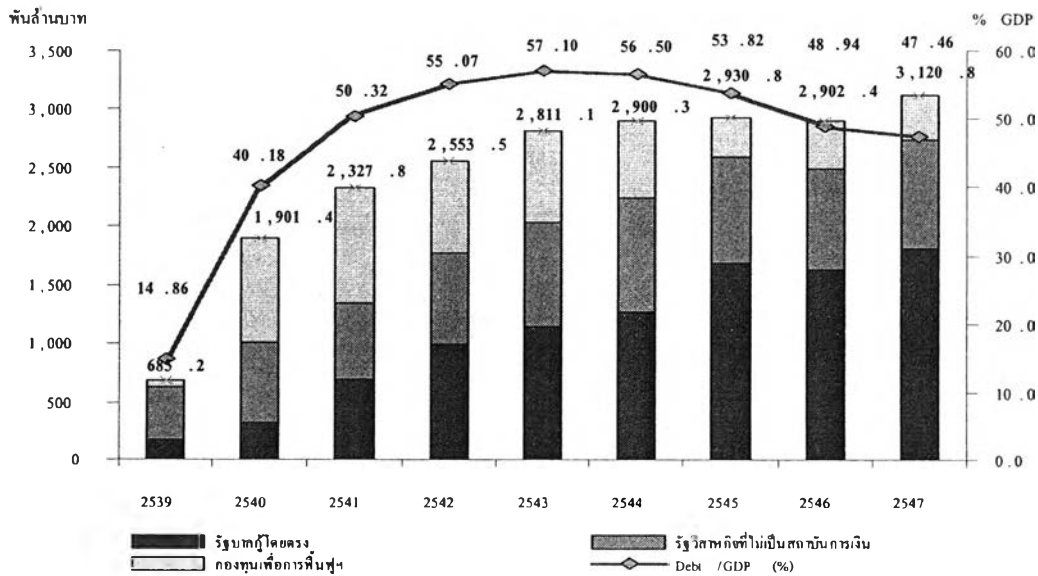
# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลมีภารกิจในการบริหารพัฒนาประเทศและจัดทำบริการสาธารณะ (Public Services) เพื่อให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ ฝ่ายบริหารจึงต้องหารายได้สาธารณะ (Public Revenue) ให้มีจำนวนที่เพียงพอกับรายจ่ายสาธารณะ (Public Expense) แต่หากเมื่อสถานะการเงินการคลังของประเทศไม่เอื้ออำนวยให้หารายได้อื่นใดในขณะที่การบริหารราชการและการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายทางการคลังโดยการก่อหนี้สาธารณะ (Public Debt) ขึ้นหนี้สาธารณะ (Public Debt) เป็นหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้ หรือค้ำประกันโดยตรง (Government Debt) ซึ่งนับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะหนี้สาธารณะที่เพิ่มปริมาณสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังที่ปรากฏตามตารางที่ 1 ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมียอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ เมษายน 2548 เป็นจำนวน 3,135 ล้านบาท ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 1  
หนี้สาธารณะ ณ สิ้นปี 2539 – 2547



## ตารางที่ 2:

## สถานะหนี้สาธารณะ

	ล้านบาท	% GDP	30 เม.ย. 2548	
			Average Interest Rate (%)	Remaining Maturity (Yrs)
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,789,609	24.87	4.75	6.28
หนี้ต่างประเทศ	288,343		2.97	8.40
หนี้ในประเทศ	1,501,265		5.10	5.87
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	950,333	13.21	3.96	8.95
หนี้ต่างประเทศ	345,004		5.61	17.38
หนี้ในประเทศ	605,329		4.72	4.15
3. หนี้สินกองทุนเพื่อการฟื้นฟู <sup>1</sup>	395,409	5.50	2.45	0.37
รวม	3,135,350	43.58	4.22	6.34

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

การดำเนินมาตรการทางกฎหมายการคลังเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะจะถือได้ว่าเป็นการหารายได้ (Public Revenue) ประเภทรายรับ (Public Receipt) ของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งทำให้รัฐความสามารถนำเงินที่ได้มาจากการก่อหนี้สาธารณะไว้ใช้จ่าย ดังนั้น การก่อหนี้สาธารณะจึงเป็นกลไกทางการเงินที่สำคัญที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะอาจส่งผลกระทบต่อทางสังคมและเศรษฐกิจแก่ประชาชนได้ เช่น เมื่อรัฐบาลได้กู้ยืมเงินย่อมมีผลผูกพันที่จะต้องชำระคืนเงินที่ชำระคืนย่อมนำมาจากงบประมาณอันเป็นเงินแผ่นดินของประชาชนทั้งประเทศ เป็นภาระสาธารณะ (Burden of Debt) ของประชาชนผู้เสียภาษี (TaxPayer) รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ในแต่ละปีเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้พิจารณาได้ว่าการกู้ยืมเงินของรัฐเปรียบเสมือนการเอาทรัพยากรทางการเงินและรายได้ในอนาคตมาใช้ในปัจจุบันและเป็นการสร้างภาระการชดใช้คืนเงินคืนให้แก่ชนรุ่นหลัง ดังนั้น ในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลจึงต้องพิจารณาและกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเพื่อไม่ให้มีการก่อหนี้มากเกินไปจนก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองหรือเกินกำลังความสามารถของประเทศที่จะชำระหนี้คืนได้ ดังเช่นประเทศอาร์เจนตินาที่ได้ประสบกับปัญหาดังกล่าวมาแล้ว<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สมภพ มานะรังสรรค์, “หนี้สาธารณะกับเสถียรภาพทางการเมืองถ้าไม่ดูแลสองตัวแปรนี้ให้ดี ก็จะมีโอกาสเป็นอย่างอาร์เจนตินาได้”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 48, 31 (28 ธันวาคม 2544 – 3 มกราคม 2545) : หน้า 45.

เมื่อประเทศปกครองภายใต้หลักหลักนิติรัฐ (The Rule of Law) ที่มีกฎหมายเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจและข้อจำกัดของรัฐในการใช้อำนาจ การก่อกำหนดนี้สาธาณะที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารอาศัยอำนาจกฎหมายและระเบียบหลายฉบับในการก่อกำหนดนี้สาธาณะประเภทต่างๆ แม้ว่าในการก่อกำหนดนี้สาธาณะของรัฐบาลทุกกรณีจะต้องมีกฎหมายรองรับ ทั้งกรณีการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาลจากแหล่งภายในและต่างประเทศ ตลอดจนกรณีที่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ แต่ด้วยข้อจำกัดที่เกี่ยวกับการก่อกำหนดนี้และการบริหารนี้สาธาณะของรัฐบาล ซึ่งกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะตามกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายประกอบกับกฎหมายบางฉบับขาดความคล่องตัวในการกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่มีความจำเป็นในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องใช้ความรวดเร็วในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับได้ จำต้องออกกฎหมายเฉพาะกิจเพื่อการต่างๆ ซึ่งกระบวนการในการออกกฎหมายย่อมต้องใช้เวลาอันมีผลทำให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจล่าช้าไป ดังนั้น เพื่อให้การบริหารและจัดการนี้สาธาณะของประเทศ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการบริหารนี้สาธาณะ พ.ศ. 2548 ขึ้น (โปรดดูพระราชบัญญัติการบริหารนี้สาธาณะ พ.ศ. 2548 ได้ในภาคผนวก ก) โดยได้มีการรวบรวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับทั้งในส่วนของก่อกำหนดนี้ในระบบวิธีการงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายพิเศษอันเป็นการก่อกำหนดนี้ในระบบวิธีการงบประมาณให้เป็นเอกภาพ และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายนี้สาธาณะขึ้น เพื่อให้การดำเนินการบริหารนี้สาธาณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ถึงกระนั้นยังไม่อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมการก่อกำหนดนี้สาธาณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติเฉพาะวงเงินกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งอำนาจการอนุมัติของรัฐสภาไม่ได้ครอบคลุมถึงวงเงินกู้ยืมเงินจากต่างประเทศและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล (เนื่องจากในเรื่องดังกล่าวกฎหมายให้อำนาจในการกู้เงินในกรณีอื่นๆ นอกเหนือจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา) นอกจากนั้นการที่พระราชบัญญัติการบริหารนี้สาธาณะ พ.ศ. 2548 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายนี้สาธาณะขึ้น แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มีบทบาทหลักในการดำเนินการบริหารนี้สาธาณะตาม

แนวนโยบายของรัฐภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)<sup>2</sup> มิได้มีบทบาทหลักในการควบคุม ถ่วงดุล และคาน (Checks and Balances) อำนาจของฝ่ายบริหารแต่ประการใด แต่มีข้อดีพระราชบัญญัติฉบับนี้คงไม่พ้นการกำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานผลการกู้เงินและการค้าประกัน ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับภายใน 60 วัน นับแต่สิ้นปีงบประมาณ<sup>3</sup> แต่มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการรายงานให้รัฐสภาทราบเท่านั้น ตราบใดที่ยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องที่ให้อำนาจรัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ปัญหาในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป

ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังที่ทำให้รัฐสภาไม่อาจควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้อีกประการหนึ่งได้แก่ การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ที่ไม่ถือว่าเป็นหนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11 /2542 ซึ่งได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 จึงไม่เป็นกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11/2542 ได้ในภาคผนวก ค) แต่ก็ส่งผลให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันต่อพันธกรณีต่างๆ และต้องชดใช้เงินคืนในภายหลัง

จากสภาพปัญหาหลักของข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ในปัจจุบัน ประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของสถานะหนี้สาธารณะได้อย่างชัดเจน ทำให้อาจเกิดปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการตรวจสอบควบคุมอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นมุมในเชิงกฎหมายมหาชน ตลอดจนอาจเกิดปัญหาเรื่องการบริหารหนี้สาธารณะในเชิงบูรณาการ ซึ่งเป็น

---

<sup>2</sup> ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) หมายถึง ความคงอยู่ได้ หรือความสมดุลของฐานะทางการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะและดุลการคลัง โปรดดูเพิ่มเติมจาก สมบูรณ์ วัฒนาอาษากิจ, “ความยั่งยืนทางการคลังและหนี้สาธารณะของไทย.” เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา พ.ศ. 2546, หน้า 7.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่สิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินและผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ”

มุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ ในการปกครองของประเทศที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร เป็นผู้รับผิดชอบสุดท้าย ต่อหนี้สาธารณะ จึงควรมีสติที่จะได้รับทราบข้อมูลการก่อหนี้ได้ครบถ้วน ทั้งการก่อหนี้ภายในและต่างประเทศ ในฐานะที่รัฐสภาพ็นเสมือนผู้แทนประชาชนจึงควรมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการควบคุม และพิจารณาอนุมัติครบทั้งการกู้เงินในและต่างประเทศ ตลอดจนการค้ำประกัน รวมถึงการรับความช่วยเหลือในทางการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงมาตรการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะโดยองค์กรรัฐสภาพ่านทางกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังทั้งในส่วนที่อยู่ในกระบวนการวิธีการงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะ นอกกระบวนการงบประมาณว่ามีกำหนดหรือมีความเหมาะสมเพียงใด รวมถึงการศึกษาในส่วนของ การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาถึงมาตรการและข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันประกอบด้วย การกู้เงินภายในประเทศ ต่างประเทศ และการค้ำประกันของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ว่าเอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะประการใด เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่มาตรการทางกฎหมายการคลัง อันได้แก่กฎหมายวิธีการงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะในปัจจุบันมีข้อจำกัดและไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้อำนาจควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้ จึงสมควรทำการศึกษาวิจัยถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมต่อไป

#### 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีแบบเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ ทั่วบทกฎหมาย ตำรา ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลสถิติ ตัวเลขจากเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ รัฐสภา เป็นต้น เมื่อรวบรวมข้อมูลต่างๆ ได้แล้วจะนำมาพรรณนาและวิเคราะห์ วิธีการ หลักเกณฑ์ หรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะในปัจจุบัน ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด มีข้อบกพร่องควรแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรพร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

#### 1.5 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาและวิเคราะห์ถึงการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลโดยรัฐสภาเพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการควบคุมการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น คำว่า “หนี้สาธารณะ” ในวิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตที่ศึกษาถึงหนี้สาธารณะที่เป็นการกู้ยืมเงินและการค้าประกันของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งงานวิจัยจะไม่ครอบคลุมถึงการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินภาครัฐ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

#### 1.6 ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมายมหาชน (Public Law) ด้านกฎหมายการคลัง (Public Finance Law) และมีความสัมพันธ์กับวิชาเศรษฐศาสตร์ (Economics) ดังนั้น แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยนั้นนอกจากจะใช้แนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนโดยทั่วไปแล้วยังมีการนำแนวความคิดและทฤษฎีการคลังและเศรษฐศาสตร์มาใช้ประกอบด้วย

### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับมาตรการและข้อจำกัดทางกฎหมายในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้าของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สมาชิกสภา นิสิต นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

2. ผลการวิจัยอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

3. ผลการวิจัยอาจเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยกฎหมายทางการเงินและการคลังในเรื่องทั่วไปให้กว้างขวางและแพร่หลายต่อไป