

ภาคที่ 1

แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการก่อกำเนิดประชากร



บทที่ 2

ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

ในการพัฒนาประเทศรัฐจำเป็นต้องหารายได้ (Public Revenue) ให้เพียงพอกับรายจ่าย (Public Expenditure) ยังผลให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาครัฐ ต้องประกอบด้วยรายได้ (รายได้ประเภทภาษีอากร (Tax Revenue) และรายได้อื่นที่มีใช้ภาษี (Non-tax revenue)) และรายรับ (Public Receipt) การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในประการหลังนี้ได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งที่รัฐใช้ในรูปแบบของการก่อหนี้สาธารณะ จึงสมควรที่จะต้องทำความเข้าใจความหมาย “หนี้สาธารณะ” ซึ่ง อาจแบ่งได้ ดังนี้

การก่อหนี้สาธารณะตามความหมายทั่วไปหมายถึงการก่อหนี้ผูกพันด้วยการจัดซื้อหรือจัดจ้างในโครงการต่างๆ ในขั้นตอนก่อนที่จะมีการเบิกจ่ายเงินจากทางราชการเพื่อนำไปชำระหนี้ตามข้อผูกพันนั้นๆ การก่อหนี้ในลักษณะนี้เป็นขั้นตอนปกติของการว่าจ้างซื้อขายทั่วไปซึ่งเรียกว่า “เครดิตสาธารณะ” ตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “หนี้” หมายความว่า “ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะต้องจ่ายเป็นเงิน หรือสิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืมการค้าประกันการซื้อหรือการจ้าง โดยใช้เครดิตหรือจากการอื่นใด”

การก่อหนี้สาธารณะตามความหมายอย่างแคบหมายถึงการกู้เงินหรือค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล อันเป็นความหมายตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “หนี้สาธารณะ” หมายความว่า “หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้าประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้าประกัน”

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ (Public Debt)

นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายและลักษณะของหนี้สาธารณะไว้ในแนวทางเดียวกันได้แก่

ดร. อรัญ ธรรมโน กล่าวว่ หนี้สาธารณะ (Public Debt) หมายถึง “หนี้ที่รัฐบาลของประเทศต่างๆเป็นผู้กู้”¹

รองศาสตราจารย์อเนก เขียรถาวร กล่าวว่ หนี้สาธารณะหมายถึง “การกู้ยืมเงินของรัฐบาลเมื่อมีรายได้อื่นไม่เพียงพอกับรายจ่าย”²

ผู้ช่วยศาสตราจารย์นคร ยิ้มศิริวัฒน์ กล่าวว่ หนี้สาธารณะ หมายถึง “การกู้ยืมเงินของรัฐบาลโดยตรงและหนี้ของรัฐบาลที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันมีฐานะเทียบเท่าหนี้ของประเทศ หรือที่เรียกว่า Sovereign Risk ไว้ด้วย”³

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุนีย์ ศิลพิพัฒน์ กล่าวว่ หนี้สาธารณะ (Public Debt) หมายถึง “หนี้สินที่รัฐบาลก่อขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของรัฐบาล และที่อยู่ในรูปของสัญญาใช้เงินที่รัฐบาลให้ไว้แก่ผู้ที่รัฐบาลกู้ยืมว่ารัฐบาลจะจ่ายเงินคืนที่กู้มาพร้อมดอกเบี้ยจำนวนหนึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา”⁴

¹ อรัญ ธรรมโน. หนี้สาธารณะกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร : 2529), หน้า 1.

² อเนก เขียรถาวร. การคลังรัฐบาล. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : 2531), หน้า 463.

³ นคร ยิ้มศิริวัฒน์. การคลังรัฐบาล. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : 2544), หน้า 141.

⁴ สุนีย์ ศิลพิพัฒน์, “หนี้สาธารณะ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ หน่วยที่ 8-15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 432.

เรณู ไพโรจน์บุตร กล่าวว่า หนี้สาธารณะ หมายถึง “การเลื่อนเวลาการใช้เงินจากเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากร หรือรายได้อื่นตามปกตินั่นเอง กล่าวคือ แทนที่จะจ่ายจากเงินภาษีอากรหรือรายได้อื่นในขณะนั้นก็นำเอาเงินกู้มาก่อน แต่ในที่สุดการจ่ายชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยพร้อมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ก็ต้องชำระจากเงินภาษีอากร และเงินรายได้ตามปกตินั่นเอง โดยการตั้งงบประมาณประจำปีไว้”⁵

สุพรรณิ อัครศิริเลิศ กล่าวว่า หนี้สาธารณะ หมายถึง “หนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง (Government Debt) ซึ่งเมื่อรัฐบาลก่อหนี้แล้วมีผลผูกพันต่อรัฐบาลในการชำระคืนจากงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษี”⁶

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้สรุปได้ว่า หนี้สาธารณะ (Public Debt) หมายถึง หนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้กู้และค้ำประกันซึ่งจะเป็นภาระหนี้ที่ผูกพันทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ โดยผู้รับภาระในการชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยก็คือประชาชนผู้เสียภาษีซึ่งเมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่าหนี้สาธารณะตามนี้ข้างต้นแล้วจึงจะเห็นได้ว่าเป็นความหมายสามัญทั่วไปซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ความหมายที่ค่อนข้างกว้าง

2.1.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการก่อหนี้สาธารณะ

ในการก่อหนี้สาธารณะนักเศรษฐศาสตร์ในยุคต่างๆมีความเห็นถกเถียงเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการก่อหนี้สาธารณะการก่อหนี้สาธารณะว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ซึ่งอาจจำแนกแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

(1) นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มแนวความคิด Classic

เป็นแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ ยึดหลักสมดุลเช่นเดียวกับการใช้จ่ายจากรายได้ของประชาชนถือว่า การมีรายจ่ายเกินรายได้เป็นเรื่องผิดพลาดและเสียหาย เว้นเสียแต่ในกรณีสงครามที่

⁵ เรณู ไพโรจน์บุตร, “หนี้รัฐบาล” ใน การคลังของประเทศไทย. สมนึก แดงเจริญ และคณะ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ ,:2525), หน้า 69.

⁶ สุพรรณิ อัครศิริเลิศ, “หนี้สาธารณะ”, วิชาการปริทัศน์. 8. 9 (กันยายน พ.ศ. 2543), หน้า 1.

รัฐบาลจะพึงกู้เงินได้ จึงทำให้นโยบายการคลังเป็นเรื่องของการบริหารเงินคลังที่ต้องควบคุมความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย ตามแนวความคิด Classic รัฐบาลอยู่ในฐานะเช่นเดียวกันกับธุรกิจใภาคของประชาชน ซึ่งทำให้ราคากลไศดลาดขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานต่อสินค้าในตลาด และหากสภาพการณ์ของตลาดมีการแข่งขันอย่างเสรีจะส่งผลให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น เพื่อให้เกิดตลาดเกิดการแข่งขันอย่างเสรีภาพรัฐบาลจึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงกลไกระบบเศรษฐกิจ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเศรษฐศาสตร์กลุ่มแนวความคิด Classic ไม่เห็นด้วยกับการก่อกองหนี้สาธารณะ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สำคัญที่ได้สนับสนุนความคิดดังกล่าวนี้ได้แก่อดัม สมิท (Adam Smith) ได้มีความเห็นว่า

“การก่อกองหนี้สาธารณะเป็นสิ่งที่ไม่ดี เพราะประเทศใดก่อนหนี้สาธารณะมากแสดงว่าฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นไม่มั่นคง และถ้าปล่อยให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้อย่างเสรี โดยนำไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือยก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อตามมาได้ นอกจากนี้การที่ รัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายแสดงว่ารัฐบาลนั้นไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ทำให้บุคคลรุ่นหลังต้องรับภาระ การชำระหนี้แทน รัฐบาลที่ดีจึงควรก่อกองหนี้สาธารณะให้น้อยที่สุดเพื่อความมั่นใจและความพอใจของประชาชนในสมัยนั้น”⁷

นอกจากนี้ อดัม สมิท ยังได้แสดงความเห็นในลักษณะที่ไม่เห็นด้วยกับบทบาทของรัฐในการก่อกองหนี้สาธารณะซึ่งได้กล่าวว่า “รัฐบาลที่กู้เงินมาใช้จ่ายเป็นรัฐบาลที่ไม่รู้จักการรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อกู้เงินมาก็อาจจะนำไปใช้จ่ายในทางฟุ่มเฟือย ไม่เหมาะสม ประชาชนอาจไม่สนใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพราะมิใช่เป็นเงินที่เก็บจากภาษีอากร”⁸

⁷ อรรถธรรม โนนี่ สาธารณะกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หน้า 2

⁸ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, “การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปีการศึกษา 2527 เรื่อง “วิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 11-12 กุมภาพันธ์ 2528, หน้า 1.

ดังนั้น อדם สมิธ ได้วางหลักการไว้ว่ารัฐควรจำกัดบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่แทรกแซงกลไกตลาดและในขณะเดียวกันรัฐควรปล่อยให้ระบบกลไกของราคาและระบบตลาดอדם สมิธเรียก ระบบกลไกของราคาว่า มือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) ทำหน้าที่จัดการให้ตลาดเข้าสู่ระบบดุลยภาพทางเศรษฐกิจซึ่งอדם สมิธ ได้กล่าวว่า

“รัฐควรมีบทบาทจำกัดอยู่เพียง การรักษาความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ การศาลและการต่างประเทศเท่านั้น กิจการอื่นๆ นอกเหนือไปจากที่กล่าวมาควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเพราะการริเริ่มของเอกชนอยู่เหนือรัฐการดำเนินการทางการคลังมหาชนจะต้องมีผลกระทบต่อ การดำเนินการทางการเงินของเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ... เอกชนควรมีเสรีภาพในการกำหนดการผลิตและการกำหนดราคาตามวิธีการทางเศรษฐกิจกลไกตลาดและกลไกราคาจะทำหน้าที่กำหนดจุดดุลยภาพได้การผลิตสินค้าสาธารณะของรัฐบาลต้องเป็นการผลิตสินค้าที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดรัฐจึงมีบทบาทน้อยที่สุดนั่นเอง ดังนั้น รายจ่ายสาธารณะต้องมีจำนวนน้อยและต้องมีลักษณะสมดุลกับรายได้”⁹

สรุปได้ว่านักเศรษฐศาสตร์กลุ่มแนวความคิด Classic มีความเห็นที่คัดค้านการก่อกำหนดนี้สาธารณะ โดยอาจกล่าวเหตุผลได้โดยสังเขป ดังนี้¹⁰

(ก) การก่อกำหนดนี้สาธารณะมาใช้จ่ายเป็นวิธีการหาเงินที่ง่าย อาจทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นรวดเร็วโดยขาดความรับผิดชอบ

(ข) การกักขังเงิน ย่อมจะเกิดภาระในการใช้เงินและดอกเบี้ยในภายหน้า ภาระหนักก็จะตกอยู่กับประชาชน ซึ่งจะต้องมีการเก็บภาษีมาชำระหนี้สาธารณะคืนอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน

(ค) การสะสมหนี้ก่อให้เกิดภาระการชำระหนี้ดอกเบี้ยในอนาคตสูง

⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 126-127.

¹⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาลเล่มที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ : 2538), หน้า 152.

(ง) ก่อให้เกิดการขาดเสถียรภาพทางการคลังและทางเศรษฐกิจและก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ (Inflation) และปัญหาการลดค่าเงินตราตามมาได้

(จ) การกู้เงินของรัฐ ย่อมส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงการลงทุนต่างๆ ของภาคเอกชน โดยทั่วไป อันเนื่องมาจากเงินที่รัฐบาลกู้ไปย่อมเป็นเงินที่เอกชนจะนำไปลงทุนอยู่บ้างไม่มากนักน้อย

(2) นักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม KEYNES

แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้ก่อกำเนิดภายหลังจาก แนวความคิด Classic อันเนื่องจากแนวความคิดของ Classic เริ่มเสื่อมถอยไปเมื่อไม่สามารถอธิบายปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ มีการว่างงานขนาดใหญ่ ซึ่งเริ่มในระยะปลายทศวรรษที่ 1920 และเป็นปรากฏการณ์ที่ขัดกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สมัยนั้นที่ว่า กลไกตลาดจะดูแลให้มีการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาคนว่างงานในที่สุด แนวความคิด Keynes แนวความคิดนี้เริ่มจากปัญหาเศรษฐกิจที่ตกต่ำที่นักเศรษฐศาสตร์ Classic สมัยนั้นพยายามหาวิธีการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยจอห์น เมนาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เป็นผู้เสนอแนวความคิดที่เรียกในภายหลังว่า Keynes หรือ Macro-Economics ว่า ปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจตกต่ำคืออุปสงค์หรือการใช้จ่ายตกต่ำ กลไกราคาจะไม่สามารถชักนำให้เศรษฐกิจกลับสู่ภาวะสมดุล ฉะนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องแทรกแซงโดยเป็นผู้ให้แรงกระตุ้นด้วยการขยายรายจ่าย ถึงแม้รัฐบาลจะต้องแย่งทรัพยากรจากเอกชนด้วยการกู้ยืมเงินมาจากการออมของประชาชน แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลใน การขยายการผลิตและการจ้างงานมากกว่า

แนวความคิดของ Keynes นอกจากจะเป็นหลักใหม่ที่เชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลในการแทรกแซงเศรษฐกิจแล้ว ยังเปิดศักราชใหม่ให้แก่การใช้นโยบายการคลัง หรือรายได้รายจ่ายเป็นเครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม การบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลของเงินคลังแต่ให้คำนึงความสมดุลหรือระดับของการผลิตและการใช้จ่ายทั้งประเทศซึ่งกล่าวโดยสรุปแนวคิดนี้ได้ว่าโดยปกติภาวะเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะตกต่ำ มีการว่างงานเกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้น งบประมาณของรัฐบาลจึงต้องขาดดุลตลอดเวลา ทำให้จำเป็นต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพื่อ ชดเชยการขาดดุลงบประมาณซึ่งในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ หนี้สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้¹¹

¹¹ พิสิฐ ถี้อารม, “การใช้นโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ” ใน เอกสารหมายเลข 4 ของเอกสารประกอบการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานคลังรัฐบาล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, จริศ สุวรรณมาลา. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

(3) นักเศรษฐศาสตร์ยุคปัจจุบัน

ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์มีความเห็นเป็นกลางเกี่ยวกับเรื่องหนี้สาธารณะ คือ ถ้าหากมีความจำเป็นจริงๆ หรือมีความจำเป็นในการลงทุนหรือเพื่อแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนก็ควรจะต้องก่อหนี้สาธารณะ แต่นอกจากนั้นแล้วก็ไม่ควรที่จะก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันนี้นักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปมีความเห็นว่าการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลไม่ได้เป็นสิ่งที่เลวร้ายจนเกินไปนัก ประเทศที่มีหนี้สินมากก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศดังกล่าวจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคง ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศพัฒนาแล้วเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังมีการก่อหนี้สาธารณะ¹²

อย่างไรก็ดีในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันไม่มีรัฐบาลประเทศใดที่บทบาทของ จะยึดถือนโยบายการคลังที่เคร่งครัดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งระบบเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่จะเป็นระบบแบบผสม (Mixed Economic System) และเป็นการยากที่รัฐบาลจะหารายได้จากภาษีอากรเพียงอย่างเดียวเพื่อนำมาใช้สำหรับรายจ่ายของประเทศ โดยไม่ก่อหนี้สาธารณะเลย ดังนี้ พึงจะเห็นได้ว่าประเด็นที่รัฐบาลควรมีหนี้สาธารณะหรือไม่จึงไม่ใช่ข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุด แต่ควรที่จะต้องพิจารณาว่าเมื่อรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะแล้วนำไปใช้ในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่สังคมและคุ้มค่ากับอัตราดอกเบี้ยที่กู้ และภาระสาธารณะที่ตกแก่ประชาชนหรือไม่ ซึ่งในประการหลังนี้เอง จึงมีความจำเป็นและสำคัญที่น่าพิจารณาถึงการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.1.2. ลักษณะหนี้สาธารณะทางเศรษฐกิจ

การก่อหนี้สาธารณะ มีลักษณะเป็นการนำเงินที่ได้มาใช้จ่ายก่อนแล้ว จึงจัดเก็บภาษีมาชำระหนี้คืนในภายหลัง ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่มักมีการถกเถียงในทางวิชาการของระหว่างนักการคลังยุคเก่า ซึ่งมีแนวคิดแบบอนุรักษนิยม (Conservative) กับนักการคลังสมัยใหม่ แบบเสรีนิยม (Liberals) เกี่ยวกับ หนี้สาธารณะ และภาระสาธารณะ (Burden of Debt) คือ การก่อหนี้ของรัฐบาลจะเป็นการสร้างภาระ

¹² โปรดดูเพิ่มเติมจากอรุณ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : บริษัท บพิข จำกัด, 2518), หน้า 402 และ พิพนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2. หน้า 153.

ให้แก่ ลูกหลานในอนาคตหรือไม่ ซึ่งได้มีแนวคิดนักเศรษฐศาสตร์ได้เถียงเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดแบบ อนุรักษ์นิยม และ แนวความคิดแบบ สมัยใหม่ ดังนี้

(1) แนวความคิดแบบอนุรักษ์นิยม

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดแบบ อนุรักษ์นิยม (Conservative) มีความเห็นว่าการก่อหนี้ของรัฐบาลจะเป็นภาระและความไม่ยุติธรรมกับชนรุ่นต่อไป เนื่องจากรายจ่ายของรัฐบาลนั้นต้องมาจากภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันหรือการเก็บภาษีในอนาคต เพราะฉะนั้นการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในปัจจุบันจึงเท่ากับเป็นการผลักภาระการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นการใช้หนี้และดอกเบี้ยในอนาคต ดังนั้น การก่อหนี้ของรัฐย่อมจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ลูกหลานในอนาคต แต่ประโยชน์จากเงินกู้นั้นจะตกกับคนรุ่นปัจจุบัน ดังนั้น ในการดำเนินการหารายได้ของรัฐรัฐจะต้องใช้มาตรการด้านภาษีเป็นหลัก ในขณะที่มาตรการด้านหนี้สาธารณะควรถือเป็นข้อยกเว้นเฉพาะในกรณีที่รัฐไม่อาจหารายได้อื่นใดได้แล้ว¹³

(2) แนวความคิดแบบสมัยใหม่

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดแบบ เสรีนิยม (Liberals) มีข้อโต้แย้งและไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของกลุ่มอนุรักษ์นิยมซึ่งเห็นว่าการชำระหนี้ของรัฐต้องมาจากภาษีอากรและเป็นภาระของชนรุ่นต่อไปอาจไม่เป็นจริงเสมอไป เนื่องจากในการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐไม่จำเป็นต้องนำมาจากภาษีอากรเสมอไป เพราะรัฐบาลสามารถหาเงินใช้คืนเงินกู้ได้จากแหล่งใหม่¹⁴ กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดรัฐบาลจะต้องชำระหนี้ให้แก่ประชาชน รัฐบาลก็อาจจะก่อหนี้สาธารณะขึ้นใหม่เพื่อนำเงินมาชำระหนี้เดิม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หากแต่สิ่งที่รัฐบาลจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นคือดอกเบี้ย ซึ่งรัฐบาลจะต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อมาจ่ายดอกเบี้ย อย่างไรก็ตามในการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นนั้นก็

¹³ สุณีย์ ศีลพิพัฒน์ หนี้สาธารณะ. หน้า 449.

¹⁴ สมชาย อรุณอมรานนท์, “การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย” (ปริญาญบัญญัติมหาบัณฑิต ภาควิชาการธนาคารและการเงิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2527), หน้า 24.

จะจ่ายกลับมาสู่ประชาชนอีก ดังนั้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าประชาชนก็จะเป็นทั้งผู้เสียภาษีและผู้รับดอกเบี้ยในเวลาเดียวกัน เพราะฉะนั้นภาระของหนี้สินของรัฐจึงไม่ได้ตกเป็นภาระของลูกหลานในอนาคตแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีมีข้อพิจารณาว่าแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม (Conservative) และแนวความคิดแบบเสรีนิยม (Liberals) ทั้ง 2 แนวความคิดที่ได้กล่าวมา ข้างต้น ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์มีความเห็นว่าภาระหนี้สินนั้นอาจจะตกเป็นภาระแก่ลูกหลานในอนาคตได้ แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าภาระสาธารณะจะตกแก่คนรุ่นต่อไปหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย ดังต่อไปนี้¹⁵

1. ภาระหนี้สินตกแก่ลูกหลานกับการเก็บภาษีและการใช้จ่ายของรัฐ ถึงแม้ว่าจะยอมรับแนวคิดที่ว่า การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศจะไม่ใช่ภาระแก่ลูกหลานในอนาคตก็ตาม แต่ในทางทฤษฎีนั้น ลูกหลานอาจจะต้องเป็นผู้รับภาระหนี้สาธารณะเนื่องจากข้อบกพร่องในการเก็บภาษีของรัฐบาลในอนาคต อันเนื่องมาจากโดยทั่วไปการเก็บภาษีแต่ละประเภทของรัฐบาลนั้นอาจจะเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดภาระส่วนเกินหรือการสูญเปล่าในการเก็บภาษี (Deadweight Losses) ได้ เมื่อรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ก็จะมีผลทำให้รัฐบาลต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อชำระต้นเงินกับดอกเบี้ย ดังนั้นภาระหนี้สินที่ลูกหลานจะต้องแบกรับในรูปของภาระส่วนเกินหรือการสูญเปล่าในการเก็บภาษีเมื่ออัตราส่วนของหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติหรืออัตราส่วนภาษีต่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นในอนาคต

2. ภาระหนี้สินตกแก่ลูกหลานเนื่องจากการสะสมทุนของประเทศลดลง ภาระหนี้สินอาจจะตกแก่ลูกหลานในอนาคตได้ ถ้าหากการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้นนำไปเพื่อการบริโภคในปัจจุบันที่มีผลทำให้ทรัพยากรที่จะใช้เพื่อการลงทุนในอนาคตน้อยลง อันมีผลทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งถือว่าเป็นภาระของหนี้สินที่คนรุ่นต่อไปจะเป็นผู้แบกรับ โดยหลักการเก็บภาษีจะเป็นการลดรายได้ส่วนใหญ่ของประชาชนที่จะใช้ในการบริโภค การเก็บภาษี

¹⁵ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 437-438.

จึงเท่ากับเป็นการลดการบริโภคของประชาชนลง และการก่อกู้หนี้สาธารณะของรัฐบาลจึงเท่ากับเป็นการลดการสะสมทุนของเอกชนลง ดังนั้นในการพิจารณาว่าการก่อกู้หนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้นจะเป็นภาระแก่ลูกหลานหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการกู้เงินของรัฐบาลนั้น รัฐบาลได้นำไปใช้จ่ายในกิจการใด ระหว่างใช้จ่ายในการบริโภคหรือใช้จ่ายเพื่อการลงทุน

ตารางที่ 3 ตารางแหล่งของเงินและการใช้จ่ายของรัฐ

แหล่งของเงิน	ประเภทของการใช้จ่ายของรัฐ	
	เพื่อการบริโภค	เพื่อการลงทุน
1. โดยวิธีการเก็บภาษีอากร	ยุติธรรม	ไม่ยุติธรรม
2. โดยวิธีการก่อกู้หนี้สาธารณะ	ไม่ยุติธรรม	ยุติธรรม

ที่มา: เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

จากตารางที่ 3 มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในปัจจุบัน เป็นการใช้จ่ายใดๆ ของรัฐ ซึ่งคนรุ่นปัจจุบันจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงเช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล เป็นต้น ดังนั้น เงินที่จะนำมาใช้จ่ายในโครงการลักษณะดังกล่าวจึงควรเป็นเงินได้จากภาษีอากรที่ได้จากคนรุ่นปัจจุบัน อย่งไรก็ตาม ถ้าหากรัฐบาลนำเงินที่ได้จากการก่อกู้หนี้สาธารณะมาใช้ในโครงการลักษณะดังกล่าว ก็จะไม่เป็นการยุติธรรมต่อคนรุ่นต่อไป ทั้งนี้ เพราะว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดท้ายตกแก่คนรุ่นปัจจุบัน แต่คนรุ่นถัดไปจะต้องเป็นผู้เสียภาษีเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ยสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าว

2. การใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ในกรณีที่รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อการลงทุนระยะยาว หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการลงทุนนั้นจะเกิดขึ้นเป็นระยะเวลานาน เช่น การสร้างทางรถไฟ หรือสร้างถนน หรือสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น การใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวจะทำให้คนรุ่นต่อไปได้รับประโยชน์ ฉะนั้น ถ้าหากรัฐบาลหาเงินใช้จ่ายในโครงการลงทุนดังกล่าว โดยวิธีการเก็บภาษีจากคนรุ่นปัจจุบันย่อมไม่เป็น

การยุติธรรมแก่คนรุ่นปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะคนรุ่นปัจจุบันเป็นผู้แบกรับภาระแต่คนรุ่นต่อไปเป็นผู้ได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตามโครงการลงทุนบางอย่างอาจจะเป็นประโยชน์ทั้งคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นถัดไป จึงควรใช้วิธีการเก็บภาษีและวิธีการกู้ยืมเงินร่วมกัน โดยพยายามหาอัตราส่วนของเงินทั้งสองแหล่งอย่างเหมาะสม ด้วยการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คนแต่ละรุ่นจะได้รับประโยชน์เป็นสำคัญ¹⁶

ดังนั้น ในการที่รัฐจะใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลัง จึงต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อม 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมีความคล่องของการออมภาคเอกชน กล่าวคือเอกชนผู้ให้กู้จะต้องมีรายได้เพียงพอซึ่งเหลือจากการบริโภคที่จะให้รัฐกู้ยืมเงินในประเด็นดังกล่าวนี้รัฐจึงต้องมีการส่งเสริมและกระตุ้นการออม

ประการที่สอง การออมพร้อมที่จะนำมาใช้ในหนี้สาธารณะ เนื่องจากรูปแบบวิธีการลงทุนทางการเงินและการออมภาคเอกชนอาจทำได้หลายช่องทาง รัฐจึงต้องชักนำให้ภาคเอกชนนำเงินมาให้รัฐกู้ โดยรัฐอาจใช้วิธีการประชาสัมพันธ์เชิญชวน หรือใช้วิธีการบังคับซึ่งในการลงทุนทางการเงินภาครัฐโดยการให้รัฐกู้เงินโดยลักษณะเป็นสัญญาเงินกู้ที่ดี หรือการลงทุนในตราสารหนี้ของรัฐบาลก็ดี หากพิจารณาเปรียบเทียบการลงทุนทางการเงินกับภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตราสารทุนแล้วพบว่า การให้รัฐกู้ยืมเงิน หรือการลงทุนในตราสารหนี้รัฐบาลจะมีจุดเด่นข้อได้เปรียบในความมั่นคงและความน่าเชื่อถือในการลงทุน (Credit Rating) และถือเป็นการลงทุนที่ปราศจากความเสี่ยง (Zero Risk)

นอกจากนี้แม้ว่าจะต้องมีสภาพคล่องของการออมภาคเอกชนและการออมพร้อมที่จะนำมาใช้ในหนี้สาธารณะแล้วก็ตาม ในการที่รัฐจะใช้ดุลพินิจในการใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลังในการหารายได้หรือจะใช้มาตรการด้านภาษีในการหารายได้นั้น รัฐจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อแตกต่างและผลกระทบของการโอนภาระสาธารณะ (Burden of Debt) ประกอบด้วยดังที่ได้กล่าวมาบ้างแล้ว ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 439.

ประการที่หนึ่ง การพิจารณาถึงผลกระทบต่อมาตรการด้านการคลังของรัฐเนื่องจากหนี้สาธารณะมีลักษณะที่มีผลตอบแทนเฉพาะกับผู้ให้กู้แก่รัฐ ในขณะที่ภาษีเป็นมาตรการที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น หากรัฐต้องการใช้มาตรการด้านการคลังให้มีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนรัฐก็ควรใช้ภาษีมากกว่าหนี้สาธารณะ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐต้องการให้

ประการที่สอง ผลกระทบของการโอนภาระสาธารณะ (Burden of Debt) เนื่องจากโดยหลักการในการชำระคืนหนี้เงินกู้ของรัฐนั้น รัฐจะจัดเก็บมาจากภาษีอากรแล้วนำมาชำระคืนแก่ผู้ให้กู้ ซึ่งต้องพิจารณาว่าบรรดาประโยชน์ที่ได้จากการก่อหนี้สาธารณะตกแก่ชนรุ่นใด และใครเป็นผู้รับภาระสาธารณะที่เกิดขึ้น หากประโยชน์ตกแก่ชนรุ่นปัจจุบันรัฐก็ควรใช้มาตรการด้านภาษีเป็นหลัก ในขณะที่หากประโยชน์ตกแก่ชนรุ่นหลังรัฐก็ควรใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะเป็นหลัก นอกจากนี้การชำระหนี้ของรัฐหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการเปลี่ยนถ่ายและการกระจายทรัพยากรของภาคเอกชนจากคนกลุ่มหนึ่งในฐานะผู้เสียภาษีไปสู่คนอีกกลุ่มหนึ่งในฐานะผู้ให้กู้ ซึ่งเท่ากับเป็นการหมุนเวียนเปลี่ยนเงินในมือของคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้อาจไม่เป็นผลดีในทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อผู้ถูกเก็บภาษีจะนำเงินไปลงทุนให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่าผู้ให้กู้ และในการนำหนี้สาธารณะมาใช้มีข้อดีคือจะมีผลกระทบต่อภาระกระจายรายได้ประชาชาติของรัฐ ทั้งนี้เพราะ แทนที่รัฐจะนำรายได้นั้นมากระจายให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำตามที่รัฐต้องการ รัฐกลับต้องนำรายได้มาใช้คืนหนี้เงินกู้ ดังนั้น การจำกัดจำนวนการกู้ยืมเงินจึงนับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น¹⁷

นอกเหนือจากข้อพิจารณาทั้งสองประการข้างต้นแล้ว หากวิเคราะห์การใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะแล้วพบว่า ในการใช้มาตรการหนี้สาธารณะจะส่งผลกระทบต่อภาระขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงสภาวะเศรษฐกิจในสภาวะการหนึ่งๆ กล่าวคือ หากเกิดสภาวะเงินเฟ้อ (inflation) ในระบบเศรษฐกิจ แสดงอุปสงค์รวมมากกว่าอุปทาน ส่งผลให้ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยการก่อหนี้ในสภาวะการณ์เช่นนี้ควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ปริมาณเงินหรือสภาพคล่องในท้องตลาดลดลงภาครัฐไม่ควรทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือเกิดภาวะเงินฝืด (deflation) ที่จะทำให้ระดับราคา

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 163-164.

สินค้าโดยทั่วไปลดต่ำลงเรื่อยๆ ดังนั้นการใช้นโยบายการก่อกำหนัสนี้ควรจะควรเป็นไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐควรก่อกำหนัสนี้ระยะสั้นมากกว่าระยะยาว ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการก่อกำหนัสนี้ควรจะได้อ้างถึงในรายละเอียดหัวข้อลำดับต่อไป

2.1.3 บทวิเคราะห์แนวคิดบทบาทของรัฐในการก่อกำหนัสนี้

จากการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์พบว่า บทบาทของรัฐในการก่อกำหนัสนี้จะตามแนวคิดนักการคลังกลุ่ม Classic ให้ความสำคัญของบทบาทความเป็นกลางทางการคลังของรัฐ กล่าวคือ รัฐควรจำกัดการใช้อำนาจกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจในบทบาทหน้าที่แต่เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ การสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศและการรักษาความยุติธรรมด้วยการจัดให้มีศาลเท่านั้น และรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงกลไกระบบเศรษฐกิจ

แนวคิดทางการคลังข้างต้นค่อนข้างจำกัดบทบาทของรัฐในการก่อกำหนัสนี้ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากในสมัยก่อนรัฐบาลในอดีตมีภารกิจที่จะทำค่อนข้างน้อย และเมื่อมีภารกิจที่จะต้องทำก็อาจจะเกณฑ์แรงงาน และทรัพย์สิน หรือเก็บภาษีซึ่งรัฐไม่จำเป็นที่จะต้องก่อกำหนัสนี้แต่ในปัจจุบันรัฐบาลมีภารกิจมากมายขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลก็กระจายกว้างขวางมากขึ้น การที่จะอาศัยแต่เพียงรายได้จากภาษีอากรหรือรายได้อื่นๆ คงไม่เพียงพอ ดังนั้น ความเห็นของนักการคลังยุคเก่าจึงอาจมีความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม แนวความคิดของ Keynes ให้ความสำคัญของบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี เป็นเทคนิคทางการคลังประการหนึ่ง ตามทัศนะของนักการคลังยุคใหม่ รัฐจึงมีบทบาทหลักในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเป็นผู้กระจายรายได้แก่ประชาชนในชาติ ดังนั้น เป็นเรื่องปกติของรัฐบาลที่จะใช้มาตรการก่อกำหนัสนี้เป็นเครื่องมือทางการคลัง

2.2 วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ

การก่อหนี้ของรัฐบาลเป็นการก่อหนี้สัมพันธ์โดยรัฐมีนิติฐานะเป็นลูกหนี้เงินกู้ เช่นเดียวกับการกู้เงินของภาคเอกชน กล่าวคือจะต้องมีเงินไว้ใช้สอย หากแต่เมื่อเงินไม่พอและมีความจำเป็นก็ต้องกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งในการกู้เงินของรัฐมีวัตถุประสงค์ด้านต่างๆ ไม่ใช่แต่เพียงความต้องการด้านการเงินเท่านั้น อาทิเช่น วัตถุประสงค์ในด้านนโยบายเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การพัฒนาตลาดการเงิน ตลาดทุนและตลาดตราสารหนี้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การใช้มาตรการด้านหนี้สาธารณะจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศในหลายด้าน จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ ทั้งนี้เนื่องจากการกู้เงินของรัฐจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ และต่างประเทศ รัฐมีวัตถุประสงค์ ความจำเป็น ตลอดจนมีผลกระทบจากการก่อหนี้ที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาพิจารณา จึงอาจแยกการพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การก่อหนี้ภายในประเทศ และ (2) การก่อหนี้ต่างประเทศ ดังนี้

2.2.1 การก่อหนี้ในประเทศ

โดยทั่วไปการกู้เงินของรัฐบาลมีสาเหตุและความจำเป็นจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ซึ่ง อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล ในการบริหารราชการของรัฐบาลจะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในกรณีที่รัฐบาลมีภารกิจต่างๆ ที่ต้องดำเนินการเป็นจำนวนมาก ทำให้งบประมาณรายจ่ายมากกว่ารายได้ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ มาเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่น¹⁸

¹⁸ สมชัย สัจจงพงษ์, “การขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์สาธารณะ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546), หน้า 351.

(2) เพื่อนำไปใช้จ่ายชั่วคราว กล่าวคือในกรณีรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินออกไปก่อน โดยที่ยังไม่ถึงเวลาที่จะมีรายได้จากภาษีอากร เพราะภาษีอากรบางประเภทมีการนำส่งรัฐบาลไม่สม่ำเสมอ ตลอดปี ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลจะมีการนำส่งมากในระยะเดือนพฤษภาคม- มิถุนายน เป็นต้น ในสถานการณ์ที่รายได้เข้ามาไม่ทันรัฐมีความจำเป็นต้องกู้เงินภายในประเทศระยะสั้นเพื่อนำมาใช้จ่ายชั่วคราว จนกว่าเมื่อได้รับภาษีอากรแล้วจึงได้ถอนคืนหนี้เหล่านั้น

(3) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน ซึ่งเป็นการกู้เงินโดยรอสถานะตลาดการเงินที่ดีขึ้น กล่าวคือในบางจังหวัดที่รัฐบาลกำหนดจะกู้เงินระยะยาวเพื่อใช้สำหรับโครงการรัฐบาล แต่ภาวะตลาดเงินทุนยังไม่เอื้ออำนวย ทำให้มีอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมค่อนข้างสูงหรือยังมีเงื่อนไขการชำระคืนที่ไม่สู้ดี โดยที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายออกไปก่อน จึงมีความจำเป็นต้องทำการกู้เงินระยะสั้น (Bridging loan) เพื่อรอให้ภาวะตลาดเงินทุนดีขึ้นก่อนแล้วค่อยทำการกู้เงินระยะยาวสำหรับ ใถ่ถอนหนี้ระยะสั้นที่ก่อขึ้น เป็นการชั่วคราวนั้น¹⁹

หากพิจารณาในทางปฏิบัติการกู้เงินระยะสั้นของรัฐบาลในลักษณะ เงินกู้ระยะสั้น (Bridging loan) มีทั้งการกู้เงินภายในประเทศซึ่งกู้เงินจากสถาบันการเงินโดยลักษณะของสัญญากู้เงินหรือโดยวิธีการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน และการกู้เงินต่างประเทศซึ่งรัฐบาลจะออกในลักษณะตราสารหนี้ระยะสั้นประเภท Euro Commercial Paper หรือ ECP เพื่อนำเงินมาใช้สำหรับการปรับโครงสร้างหนี้ (Refinance) เงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาล และ/หรือ ใช้สำหรับการลงทุนในโครงการเพื่อการพัฒนาของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ภายหลังจากจะมีการจัดหาแหล่งเงินกู้ระยะยาวมาทดแทนต่อไป

นอกจากนี้ ในกรณีที่รายได้ไม่สอดคล้องกับรายจ่าย เพื่อเป็นการรักษาระดับของกระแสเงินสดในเงินคงคลัง รัฐก็มีความจำเป็นต้องกู้เงินระยะสั้นมาเพื่อเสริมสภาพคล่อง ซึ่งระดับอัตราเงินคงคลังที่เหมาะสม กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมการใช้จ่ายเงินคงคลัง และระดับอัตราเงินคงคลังที่ควรสำรองนั้นไม่มีสูตรในการคำนวณที่ตายตัว โดยจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นใน

¹⁹ พิสิฐ ลี้อาธรรม. “หนี้รัฐบาล การคลังและงบประมาณ,” ใน เอกสารประกอบการสอน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 331.

การใช้จ่ายของภาครัฐแต่อย่างไรก็ตามระดับเงินคลังที่เหมาะสมที่ควรสำรองไว้จะอยู่ในช่วงประมาณ 20,000 ล้านบาท ซึ่ง ณ เดือน พฤศจิกายน 2548 มีเงินคลังอยู่เป็นจำนวน 21,747.95 ล้านบาท

(4) เพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนา คือการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าโดยการจัดทำโครงการต่างๆ ได้แก่การลงทุนตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และยกระดับการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อจะหลุดพ้นจากวงจรความยากจน (vicious circle of poverty) ตัวอย่างเช่น การลงทุนในด้านการชลประทาน การขนส่ง ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ไม่สามารถจะหวังจากการลงทุนภาคเอกชนได้ เนื่องจากเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ให้ผลตอบแทนต่ำหรือมีระยะเวลาคืนทุนนาน การลงทุนจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงแต่เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ กล่าวคือรายได้ที่ได้รับจากภาษีอากรจากประชาชนยังไม่เพียงพอ ประกอบกับโครงการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินทุนจำนวนมากเกินกว่ารายได้ตามปกติของรัฐที่จะแบ่งมาสนับสนุนได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจกู้เงินภายในประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่างๆ²⁰

(5) เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ เป้าหมายที่สำคัญทางเศรษฐกิจที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญคือ การรักษาเสถียรภาพทางด้านรายได้และระดับราคา ซึ่งการรักษาเสถียรภาพดังกล่าวให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม รัฐบาลอาจใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลังได้หลายชนิด การกู้ยืมเงินของรัฐบาลก็เป็นเครื่องมือทางการคลังชนิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย²¹ ตัวอย่างเช่นในระบบเศรษฐกิจตกต่ำภาวะเงินฝืดเกิดแนวโน้มระดับราคาสินค้าลดต่ำลงเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากอุปสงค์ส่วนรวมลดลง ผู้ผลิตจำเป็นต้องลดการผลิต ก่อให้เกิดอัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้วยการขยายการใช้จ่ายเพื่อรักษาระบบเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มอุปสงค์รวม (aggregate demand) โดยการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อยังผลให้มีการใช้ทรัพยากรและการจ้างงานเพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มรายจ่ายเช่นนี้ทำให้รัฐต้องกู้เงิน²² เพราะเมื่อรัฐบาลกู้เงินและนำมาใช้จ่ายนั้นจะทำให้ประชาชนมีรายได้และเป็นการจูงใจให้มีการลงทุน

²⁰ อเนก เรียรถาวร, การคลังรัฐบาล, หน้า 472.

²¹ สุณีย์ ศิลพิพัฒน์, หนี้สาธารณะ, หน้า 435.

²² อเนก เรียรถาวร, การคลังรัฐบาล, หน้า 472.

ในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นซึ่งจะมีผลทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น มีการผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวและกลับสู่ภาวะปกติ

ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวมากเกินไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น รัฐต้องดำเนินการชะลอการใช้จ่ายโดยการแก้ไขให้อุปสงค์รวมลดลง ดังนั้นนโยบายทางการคลังที่นำมาใช้จึงควรเป็นนโยบายภาษีเพื่อลดอำนาจซื้อของประชาชนให้น้อยลงไป และรัฐก็อาจใช้นโยบายการเงินด้วยการออกพันธบัตรขายให้ประชาชนและสถาบันการเงินเพื่อให้ปริมาณเงินในมือของประชาชนลดลง และทำให้อุปสงค์รวมลดลง เงินที่กู้ยืมมาที่รัฐก็อาจสะสมไว้ในรูปของเงินคงคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น รัฐจึงมีความจำเป็นในการกู้เงินในบางขณะที่มีรายจ่ายเกินรายได้ เพื่อรักษาระดับการใช้จ่ายรวมของประเทศให้มีการขยายตัวอย่างสม่ำเสมอโดยใช้กลไกการก่อหนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับมาตรการทางภาษี

(6) เพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า การกู้ยืมเงินของรัฐบาลในแต่ละครั้ง อาจต้องมีการกำหนดระยะเวลาใช้คืน แต่บางครั้งเมื่อถึงกำหนดเวลาใช้คืน รัฐบาลอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะชำระหนี้ จึงดำเนินการกู้ยืมเงินมาใช้ชำระหนี้ เพื่อให้เป็นไปตามสัญญาและกำหนดเวลา ทั้งนี้ เพื่อรักษาสัญญาและชื่อเสียงของประเทศ การกู้เงินมาใช้หนี้เก่าอาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกคือเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้เก่า รัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากภาษีอากรหรือรายได้อื่นมาชำระหนี้ได้ จึงต้องกู้เงินต่อไปเรื่อยๆ อีกลักษณะหนึ่งคือ ในเวลาที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนลดต่ำลงหรือเงื่อนไขการกู้ยืมผ่อนคลายลง รัฐบาลอาจได้ประโยชน์จากการกู้เงินใหม่เพื่อไถ่ถอนหนี้เก่าโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ถึงกำหนดชำระคืนก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อลดภาระหนี้ในส่วนของคุณดอกเบี้ยหรือกระจายภาระหนี้ให้อยู่ในช่วงที่ยาวนานขึ้น²³

หากพิจารณาภายใต้กฎหมายการคลังของประเทศไทยจะพบว่า มีข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารในการกู้เงินในประเทศเพื่อนำมาหมุนเวียนใช้หนี้เก่า กล่าวคือ ภายใต้การกู้เงินตามระบบวิธีการงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ รัฐบาล

²³ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2, หน้า 4-5.

ไม่สามารถจะกู้เงินเพื่อนำมาหมุนเวียนหนี้เก่า (Rollover) หรือปรับโครงสร้างหนี้ (Refinancing) จะทำได้ เฉพาะในการกู้เงินโดยวิธีการออกตั๋วเงินคลังตามพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ทำให้รัฐบาลสามารถกู้เงินภายในประเทศเพื่อนำมาหมุนเวียนหนี้เก่าหรือปรับโครงสร้างหนี้ได้ซึ่งในรายละเอียดจะได้ทำการศึกษาในบทต่อไป

(7) เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาตลาดเงินทุน และตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศเนื่องจาก รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนาตราสารหนี้ภายในประเทศให้มีความแข็งแกร่งโดยให้เป็นหนึ่งในสามเสาหลักในการพัฒนาประเทศอันได้แก่ ตลาดการเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ โดยได้กำหนดให้มีแผนการพัฒนาตราสารหนี้ภายในประเทศขึ้นในการนี้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้ให้มีความสม่ำเสมอเพื่อให้มีปริมาณตราสารที่เพียงพอ ในการสร้างพันธบัตรอัตราอ้างอิง (Benchmark Bond) ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดเส้นอัตราอ้างอิง (Yield Curve) ในตลาดตราสารหนี้ รวมถึงเป็นการเสริมสร้างสภาพคล่อง (Liquidity) ในการทำธุรกรรมทางการเงินภาคเอกชนในตลาดตราสารหนี้

นอกจากนี้หากพิจารณาในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ แม้รัฐบาลจะไม่มี ความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่าย เพราะมีรายรับพอเพียงแก่รายจ่ายอยู่แล้ว แต่รัฐบาลยังคงมีการกู้เงินอยู่ เพื่อระดมเงินออมจากประเทศให้มาลงทุนในตราสารของรัฐบาลเช่นพันธบัตรแทนที่จะลงทุนในเรื่องอื่นเช่น ที่ดินซึ่งไม่เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ เนื่องจากทางการจะนำเงินที่ได้จากการกู้เงินภายในประเทศนี้ไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อหาผลตอบแทน²⁴

²⁴ พิสิฐ ลี้อาธรรม, หนี้รัฐบาล, หน้า 332.

(8) เพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมฉุกเฉินหรือรายจ่ายพิเศษต่างๆ ตามปกติรายจ่ายโดยทั่วไปของหน่วยงานราชการต่างๆ จะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าในงบประมาณประจำปี แต่อย่างไรก็ตามยังมีรายจ่ายบางประเภทที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดการณ์ล่วงหน้าว่าจะต้องจ่าย²⁵ และรัฐบาลอาจมีความจำเป็นด้านอื่น เช่น ด้านนโยบายการเมืองที่จะต้องอุดหนุนกิจกรรมของรัฐบาลด้านต่างๆ ให้ดำรงต่อไปด้วยการรักษาระดับการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่ดั่งไว้เดิม ทั้งที่รายได้ไม่เป็นตามเป้าหมายเพราะภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปหรือการบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ เป็นต้น การกู้เงินจึงเป็นทางออกทางหนึ่งสำหรับรัฐบาลที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายอันอาจจะกระทบกระเทือนถึงสถานการณ์ทางการเมืองของรัฐบาล

2.2.2 การก่อกู้เงินต่างประเทศ

การก่อกู้เงินต่างประเทศของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์หรือความจำเป็น ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการลงทุน. ในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งให้ความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยผ่านการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจทางการเงินภายในประเทศไม่เอื้ออำนวยทำให้รัฐบาลไม่สามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นภายในประเทศได้เพียงพอ นอกจากนี้หากการออมภายในประเทศไม่เพียงพอแก่ความต้องการทางการเงินของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้รัฐมีเงินไว้สำหรับการลงทุนจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องกู้เงินต่างประเทศ²⁶

(2) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยผ่านการลงทุนในระดับสูงนั้นจำเป็นต้องใช้สินค้าทุนและเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศซึ่งต้องชำระสิ่งเหล่านี้ด้วยเงินตราต่างประเทศแต่อย่างไรก็ดีสำหรับประเทศที่มีการส่งออกอยู่ในระดับต่ำทำรายได้จากเงินตราต่างประเทศต่ำ จึงไม่มีเงินตราต่างประเทศเพื่อการซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์จากต่างประเทศมาทำการขยายการผลิตได้อย่างเพียงพอประกอบกับการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและ

²⁵ สุณีย์ ศิลพิพัฒน์, หนี้สาธารณะ, หน้า 433.

²⁶ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย, หน้า 4-18.

บริการส่งออกมีไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงิน จากต่างประเทศเพื่อนำเงินตราอื่นๆ มาใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศจนกว่าการผลิตภายในประเทศจะสามารถอำนวยความสะดวกให้การส่งออกขยายตัวจนมีรายได้จากต่างประเทศเพื่อชดเชยหนี้เหล่านี้

(3) ป้องกันประเทศ ในสภาวะสงครามหรือภาวะที่ประเทศกำลังต้องเตรียมพร้อมรัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องขยายการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในกิจการด้านการป้องกันประเทศ²⁷

เป็นที่น่าสังเกตว่าโดยที่ผ่านมารัฐบาลไทยกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อป้องกันประเทศโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 แต่กฎหมายทั้งสองฉบับได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะมีประเด็น น่าสังเกตว่าการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหารดังกล่าวเป็นการสะท้อนถึงนโยบายของรัฐบาลในการลดและจำกัดภารกิจด้านการป้องกันประเทศลงทั้งที่ในสภาวะปัจจุบันรัฐบาลประสบปัญหาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศโดยเฉพาะสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือมิฉะนั้นเป็นการกำหนดและสะท้อนนโยบายและทิศทางการออกมาตรการทางกฎหมายโดยให้การกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศและยุทธโปกรณ์ทางทหารเป็นของการกู้เงินของรัฐภายใต้ระบบวิธีการงบประมาณ อันกู้เงินภายในประเทศ ซึ่งการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศมีวงเงินกู้ที่ค่อนข้างสูงอาจถูกปรับเปลี่ยนในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณได้และการกู้เงินดังกล่าวมีลักษณะวัตถุประสงค์พิเศษซึ่งไม่ควรที่จะนำมารวมในการก่อหนี้ในระบบวิธีการงบประมาณ ซึ่งในรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้เงินภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จะกล่าวต่อไป

(4) เพื่อสร้างเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจภายนอกประเทศ เมื่อประเทศมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศในบางระยะอาจต้องประสบกับปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุล ซึ่งเป็นระยะที่ประเทศมีรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่ำกว่ารายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศรัฐบาลอาจแก้ไขโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศต่ำกว่ารายจ่ายที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อใช้แก้ไขปัญหา

²⁷ สมชัย สัจจพงษ์, การขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ, หน้า 332.

ดุลการชำระเงินที่ขาดดุลเพื่อให้ประเทศสามารถดำรงรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไว้ได้ โดยไม่ต้องปรับปรุงค่าอัตราแลกเปลี่ยน²⁸

(5) เพื่อรักษาและเพิ่มทุนสำรองระหว่างประเทศ ในระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open economy)²⁹ นั้น การทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การค้า การลงทุน ฯลฯ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินตราระหว่างประเทศ กล่าวคือ ถ้าปีใดมีดุลการชำระเงินเกินดุล ส่วนที่เกินดุลนี้จะทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ในทางตรงข้ามถ้าปีใดมีดุลการชำระเงินขาดดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศจะถูกนำไปใช้และถ้าดุลการชำระเงินขาดดุลติดต่อกันเป็นระยะเวลานานหลายๆ ปี ทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่ อาจถูกนำไปใช้จนเหลือน้อยกว่าปกติ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลอาจจะตัดสินใจกู้เงินมาเพื่อใช้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศก็ได้³⁰

(6) เพื่อกู้เงินแทนรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องก่อหนี้ เพื่อทำการกู้เงินสำหรับใช้ในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากโดยลำพังรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐนั้นๆ อาจยังไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากแหล่งเงินกู้หรืออาจได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่ต่ำ โดยเฉพาะเจ้าหนี้ต่างประเทศ จึงก่อให้เกิดต้นทุนในการกู้เงินที่สูง ทั้งนี้ หากการระดมทุนในโครงการที่รัฐบาลเห็นว่ามีประโยชน์ต่อส่วนรวม และหากรัฐบาลกู้เงินจะได้เงื่อนไขที่ผ่อนปรน และประหยัดต้นทุนกว่า รัฐบาลอาจให้ความช่วยเหลือโดยการกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อให้รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการได้ หรือรัฐบาลอาจให้การสนับสนุนโดยการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวได้รับเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และเงื่อนไขการกู้เงินที่ผ่อนปรนกว่าการกู้เงินทั่วไป

²⁸ เอนก เศียรถาวร, การคลังรัฐบาล, หน้า 472.

²⁹ ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open economy) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีการติดต่อทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ การพิจารณาว่าประเทศใดมีขนาดของการเปิดประเทศมากน้อยเพียงใดอาจดูจากอัตราส่วนมูลค่าการค้ากับต่างประเทศ ผลรวมมูลค่าสินค้าเข้าต่อรายได้ประชาชาติ ถ้าอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูงก็เป็นระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างเปิด ถ้าอัตราส่วนต่ำก็เป็นระบบค่อนข้างปิด ในปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยมีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับราว 70 ซึ่งแสดงว่าระบบเศรษฐกิจไทยค่อนข้างเปิด

³⁰ สมชัย สัจจพงษ์, การขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ, หน้า 351.

(7) เพื่อปรับโครงสร้างภาระหนี้ให้มีการกระจายหนี้ดีขึ้น (Refinancing) ในบางเวลาที่ภาวะตลาดเงินทุนอาจมีดอกเบี้ยต่ำและให้เงื่อนไขที่ดี รัฐบาลอาจมีเหตุผลที่จะทำการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างภาระหนี้ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อนำเงินมาชดใช้หนี้เก่าที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าและเงื่อนไขที่ด้อยกว่า ทำให้ภาระหนี้มีน้อยลงหรือรัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องกระจายภาระการชำระหนี้เสียใหม่ไม่ให้กระจุกตัวอยู่ในปีใดปีหนึ่งมากเกินไป การก่อหนี้ใหม่นี้จะมีผลในการลดภาระหนี้รวมของรัฐบาลโดยตรง³¹ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ พ.ศ. 2528 มีข้อจำกัดให้กู้เงินตราต่างประเทศเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศเท่านั้น ดังนั้น ในสภาวะการณ์การเงินในประเทศมีสภาพคล่องและมีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้อัตราที่ต่ำ รัฐบาลไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศด้วยเงินบาทได้ แต่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 หากสภาวะการณ์เงินเอื้ออำนวยรัฐบาลสามารถปรับโครงสร้างหนี้กู้ต่างประเทศด้วยเงินบาทได้ ในกรณีเงินกู้ที่เป็นเงินบาท หากปรับโครงสร้างหนี้จะกระทำเฉพาะเงินบาทเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนและดุลการชำระหนี้ระหว่างประเทศ ซึ่งในรายละเอียดจะได้ทำการศึกษาในบทต่อไป

ในการก่อหนี้สาธารณะของประเทศในภาวะปกติ รัฐยืมเงินในประเทศโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปีโดยการออกพันธบัตร ตั๋วเงินคลัง หรือตั๋วสัญญาใช้เงิน ขายให้แก่สถาบันหรือเอกชนในประเทศ สำหรับเงินกู้ต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ รัฐบาลจะนำมาใช้ในการซื้อสินค้าและวัสดุอุปกรณ์จากต่างประเทศ รวมถึงยุทธโศปกรณ์ในการป้องกันประเทศและใช้ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและเพื่อสนองนโยบายของรัฐเฉพาะด้าน แต่ในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในช่วงหลังเกิดวิกฤตการณ์ ซึ่งอาจเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการกู้เงินในประเทศและต่างประเทศได้ตามตารางที่ 4 : ตารางเปรียบเทียบการกู้เงินในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาล

³¹ พิสิฐ ลี้อาธรรม, หนี้รัฐบาล, หน้า 332.

ตารางที่ 4 : ตารางเปรียบเทียบการกู้เงินในประเทศและต่างประเทศของรัฐบาล

การกู้เงินในประเทศ	การกู้เงินต่างประเทศ
<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อชดเชยความเสียหาย และปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน 2. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 3. เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเร่งรัดกระตุ้นสถานะเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก 2. เพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องการส่งออก 3. เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การปรับโครงสร้างภาคเกษตร อุตสาหกรรม การปรับปรุงการบริหารและการจัดการธุรกิจ 4. เพื่อปรับโครงสร้างทางการเงิน สถาบันการเงิน และการปฏิรูปตลาดการเงิน 5. เพื่อปรับโครงสร้างและการลดผลกระทบทางลบต่อสังคม 6. เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานและการเผยแพร่ข้อมูล

ที่มา: สาวิตรี สัจจาภินันท์. หนี้สาธารณะภาครัฐของประเทศไทย

2.3 การจำแนกประเภทหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะอาจแบ่งจำแนกออกเป็นประเภทตามวัตถุประสงค์ต่างๆ โดยอาจจำแนกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้เป็น 4 ประเภท อันได้แก่ เกณฑ์ระยะเวลาการก่อหนี้ เกณฑ์แหล่งที่มาของเงินกู้ เกณฑ์หนี้เบื้องต้นและหนี้สุทธิ และเกณฑ์ตราสารที่จำหน่ายโอนเปลี่ยนมือได้และตราสารที่จำหน่ายโอนไม่ได้ ซึ่งอาจอธิบายได้ตามลำดับ ดังนี้

2.3.1 การจำแนกตามเกณฑ์ระยะเวลาการก่อหนี้สาธารณะ

การแบ่งประเภทหนี้สาธารณะตามเกณฑ์ของระยะเวลาของการกู้เงิน เป็นการพิจารณาโดยยึดถือตามระยะเวลาการชำระคืนหนี้เงินกู้เป็นหลัก ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังต่อไปนี้

(1) หนี้ระยะสั้น (Short-term Loan) เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาในการชำระคืน ภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยปกติจะมีระยะเวลาประมาณ 3 เดือน เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในระยะเวลาสั้นแต่รัฐบาล มีเงินคงคลังไม่พอ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้ชั่วคราว เมื่อได้รับรายได้จากภาษีอากรหรือรายได้จากแหล่งอื่นๆ แล้วก็จะนำรายได้นั้นมาชำระคืนหนี้ การก่อหนี้ระยะสั้นของรัฐบาลอาจทำได้หลายวิธี ดังต่อไปนี้

ก. การกู้ยืมเงิน โดยการออกตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) เป็นตราสารหนี้ชนิดหนึ่งที่รัฐบาลออกมาเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ซึ่งในการออกตราสารประเภทดังกล่าวรัฐบาลจะออกโดยมีการหักดอกเบี้ยเป็นส่วนลด (Discount) ในการออกตราสาร ในการชำระคืนหนี้ของตั๋วเงินคลังรัฐบาลสามารถชำระคืนหนี้ได้จากเงินคงคลังและเงินงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติการชำระหนี้คืนเงินของตั๋วเงินคลัง เมื่อถึงหรือใกล้ถึงกำหนดวันต้องใช้จ่ายเงินตามตั๋วเงินคลังกระทรวงการคลังจะกู้เงินเพื่อใช้จ่ายเงินตามตั๋วเงินคลังทั้งหมดหรือบางส่วน ในขณะที่ดอกเบี้ยจะมีการตั้งค่าใช้จ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และในส่วนวิธีการกู้เงินตามกฎหมายจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

ข. การกู้เงินโดยวิธีการเบิกเงินเกินบัญชี (Overdraft หรือ O/D) การเบิกเงินบัญชีจากธนาคารกลางเป็นวิธีการก่อหนี้ระยะสั้นอีกวิธีหนึ่ง โดยจะมีการกำหนดวงเงิน ระยะเวลาการไถ่ถอน และอัตราดอกเบี้ยไว้ในอัตราที่แน่นอน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ของประเทศไทย ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งตามปกติไม่เกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี โดยคิดจากยอดเงินที่เบิกเกินบัญชีในแต่ละวันและจ่ายเงินคืนทุกสิ้นเดือน การกู้ยืมเงินประเภทดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาในการไถ่ถอนคืนภายใน 3 เดือนแรกของปีถัดไป

(2) หนี้ระยะกลาง (Medium-term Loan) เป็นหนี้ที่มีกำหนดในการชำระเงินคืนตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี เมื่อรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะก่อหนี้ในระยะกลางเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการจำเป็นของรัฐบางประเภท ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลยังหาเงินไม่ได้ รัฐบาลจะออกใบรับรองหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ โดยสัญญาว่าจะจ่ายเงินคืนให้เป็นจำนวนเท่าใด เมื่อไร และให้ผลตอบแทนการกู้ยืมในรูปดอกเบี้ยเท่าใด ใบรับรองหนี้ที่รัฐบาลใช้ในการกู้ยืมในระยะกลาง คือ ตั๋วสัญญาใช้เงินกระทรวงการคลัง (Promissory note)

หากพิจารณาการกู้เงิน โดยวิธีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกระทรวงการคลังพบว่าในทางปฏิบัติการก่อหนี้ประเภทดังกล่าวไม่ค่อยได้ใช้กันมาก ทั้งนี้เนื่องจาก สถาบันการเงินที่ให้กู้แก่รัฐบาลจะนำตั๋วสัญญาใช้เงิน ไปใช้ประโยชน์แค่เพียงการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเท่านั้น จึงไม่ได้ก่อให้เกิดการเสริมสร้างสภาพคล่อง (Liquidity) ในการทำธุรกรรมทางการเงินภาคเอกชนในตลาดรองแต่ประการใด

(3) หนี้ระยะยาว (Long-term Loan) เป็นหนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาชำระคืนตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป แต่โดยมากมักจะอยู่ในระหว่าง 10 - 20 ปี ในการก่อหนี้ระยะยาวนั้น รัฐบาลจะออกพันธบัตร (Government bond) ที่เป็นหลักฐานแสดงการรับรองการเป็นหนี้ของรัฐบาล โดยได้มอบให้แก่เจ้าหนี้และสัญญาว่าจะจ่ายคืนเงินกู้และดอกเบี้ยให้ตามกำหนดเวลา ซึ่งเงินกู้ที่ยืมมานี้รัฐบาลจะนำไปใช้ในโครงการใหญ่ๆ และให้ผลตอบแทนในระยะยาว เช่น การก่อสร้างทางหลวง พันธบัตรรัฐบาลแบ่งออกเป็นชนิดต่างๆ โดยมีกำหนดเวลาในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยต่างกันไป³²

2.3.2 การจำแนกตามเกณฑ์ลักษณะแหล่งที่มาของเงินกู้

(1) หนี้ภายในประเทศ (Internal Debt) เป็นหนี้เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ภายในประเทศ เป็นต้นว่า การกู้ยืมจากเอกชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลาง และสถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัทประกันภัย ธนาคารออมสิน ที่อยู่ในประเทศ โดยเงินที่กู้ยืมนั้น รัฐบาลอาจจะขอู้เป็นเงินตราในรูปสกุลเงินที่ใช้ภายในประเทศนั้น หรือขอู้เป็นเงินตราต่างประเทศก็ได้

(2) หนี้ภายนอกประเทศ หรือหนี้ต่างประเทศ (External Debt) เป็นหนี้สินที่รัฐบาลขอู้ยืมมาจากแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นการกู้จากบุคคล หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น การกู้ยืมจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการ หรือธนาคารโลก (IBRD)

³² สุนีย์ ศीलพิพัฒน์, หนี้สาธารณะ, หน้า 435-436.

2.3.3 การจำแนกตามเกณฑ์ลักษณะหนี้เบื้องต้นหรือหนี้รวมและหนี้สุทธิ (Gross Debt and Net Debt)

(1) หนี้เบื้องต้นหรือหนี้รวม หมายถึง ดันเงินกู้ซึ่งรัฐบาลเป็นหนี้ที่จะต้องชำระอยู่ทั้งหมดในขณะใดขณะหนึ่ง และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยการขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลเช่น พันธบัตร หรือโดยสัญญาเงินกู้ระหว่างรัฐบาลและเจ้าหนี้ ซึ่งเป็นข้อผูกพันหรือ สัญญาของรัฐบาลที่ให้แก่เจ้าหนี้

(2) หนี้สุทธิ หมายถึง หนี้เบื้องต้นหรือหนี้รวมหักด้วยจำนวนเงินทุนที่กั้นไว้เพื่อการชำระหนี้ (Sinking Fund) และหักด้วยเงินคงคลังที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งทั้งเงินทุนที่กั้นไว้เพื่อสะสมเป็นทุนสำรองสำหรับชำระหนี้และเงินคงคลังจะอยู่ในรูปของเงินสด หรือทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องสูง คือ สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้เร็วโดยไม่ต้องเสียมูลค่า และยังอาจนำมาชำระหนี้ได้ด้วย ในการแยก หนี้สาธารณะออกเป็นหนี้เบื้องต้นและหนี้สุทธินั้น เนื่องจากว่าในบางกรณีรัฐบาลอาจกู้เงินมาเพื่อเพิ่มเงินคงคลัง ดังนั้นแม้ว่าหนี้เบื้องต้นจะสูงขึ้นถ้าเงินคงคลังสูงขึ้นด้วยหนี้สุทธิตกก็ไม่เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

2.3.4 การจำแนกตามเกณฑ์หนี้ที่จำหน่ายหรือโอนได้และหนี้ที่จำหน่ายหรือโอนไม่ได้

(Marketable and Non Marketable)

หนี้ที่จำหน่ายได้นั้นผู้เป็นเจ้าของรัฐบาลซึ่งได้แก่ผู้ที่ถือพันธบัตร ว่าจะขายพันธบัตรให้แก่ใครก็ได้ที่ต้องการซื้อ สำหรับหนี้ที่จำหน่ายไม่ได้นั้นจะอนุญาตให้ผู้ถือขายหรือไถ่ถอนคืนเฉพาะกับรัฐบาลผู้ออกพันธบัตรนั้นเท่านั้น ตัวอย่างของหนี้ที่จำหน่ายไม่ได้ ได้แก่ พันธบัตรออมทรัพย์ (Saving Bonds) ซึ่งรัฐบาลจะระบุจำนวนเงินที่ผู้ถือจะได้รับเมื่อถือไว้ครบตามกำหนดเวลาไว้บนพันธบัตรพร้อมทั้งระบุชื่อผู้ถือพันธบัตร ซึ่งพันธบัตรชนิดนี้มักจะมิชอบกำหนดเงื่อนไขห้ามมีการ โอนแลกเปลี่ยนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถืออาจจะนำไปขายคืนให้รัฐบาลก่อนกำหนดเวลาครบกำหนดของพันธบัตรก็ได้ และราคาของพันธบัตรก็ไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนพันธบัตรรัฐบาลที่ถือเป็นหนี้ที่จำหน่ายได้นั้นราคามักจะเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอและมีการซื้อขายกันในลักษณะเดียวกับการซื้อขายหุ้นของบริษัท³³

³³ เอนก เขียวถาวร, การคลังรัฐบาล, หน้า 475-479.

2.4 ลักษณะทางกฎหมายการคลังมหาชนของการก่อหนี้สาธารณะ

นักวิชาการด้านกฎหมายการคลังได้มีความเห็นเกี่ยวกับลักษณะของหนี้สาธารณะไว้ในแนวทางเดียวกันได้แก่

รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล ได้กล่าวว่า “หนี้สาธารณะเป็นการหารายได้ประเภทรายรับให้แก่รัฐ นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษี แต่การหารายได้ประเภทนี้ มีภาระผูกพันที่จะต้องมีการชำระดอกเบี้ยและใช้คืนเงินคืน เมื่อรัฐก่อหนี้สาธารณะก็ย่อมต้องมีภาระผูกพันดังกล่าว เช่นเดียวกับการก่อหนี้เอกชน”³⁴

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้กล่าวว่า “หนี้สาธารณะ คือ การหาเงินของรัฐด้วยวิธีการที่ให้เอกชนให้เงินแก่รัฐ โดยสมัครใจ และรัฐสัญญาว่าจะคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่เอกชน”³⁵

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต ได้กล่าวว่า “หนี้รัฐ หรือหนี้สาธารณะ เรียกว่า *State Debt* หรือ *Public Debt* คือการกู้ยืมเงินของรัฐบาล เป็นการก่อหนี้สาธารณะ หนี้ที่รัฐได้ก่อขึ้นมีเจตนานำมาใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ”³⁶

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ได้กล่าวว่า “หนี้สาธารณะหมายถึง การกู้ยืมเงินของรัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลมีรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่าย จึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (*Public Utility*) หรือนำไปใช้ในทิศทางที่จะเพิ่มผลผลิต (*Productive Spending*)”³⁷

³³ เอนก เขียวถาวร, การคลังรัฐบาล, หน้า 475-479.

³⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, เอกสารคำสอนวิชากฎหมายการคลังชั้นสูง (รหัส 710509), หน้า 3. (เอกสารไม่เผยแพร่).

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 156.

³⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, คำอธิบายบรรยายรายชั่วโมงมหาวิทยาลัยรามคำแหง วิชากฎหมายการคลัง LW 404. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติสาส์น), หน้า 1.

³⁷ ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2

เมื่อพิจารณาลักษณะของหนี้สาธารณะข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า หนี้สาธารณะเป็นการกู้เงินของรัฐ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางการคลังรูปแบบหนึ่งที่รัฐนำมาใช้หารายได้ประเภทรายรับ โดยมีข้อตกลงว่าชำระหนี้คืนให้ในภายหลัง เป็นที่น่าสังเกตว่า ขอบเขตและนิยามของหนี้สาธารณะในปัจจุบันครอบคลุมถึงการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลด้วย

นอกจากนี้หากพิจารณาการก่อหนี้ของรัฐ เปรียบกับการก่อหนี้ของเอกชนจะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติกรรมสัญญา ทว่าไป แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะหนี้สาธารณะตามหลักการของกฎหมายการคลังมหาชนเท่านั้น เมื่อพิจารณาในประการหลังนี้ การใช้หนี้สาธารณะ จึงเป็นเรื่องปกติที่รัฐจะเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมของสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของหนี้สาธารณะในทางกฎหมายพบว่า หนี้สาธารณะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรกมีลักษณะสมัครใจและตกลงสองฝ่าย และประการที่สองมีลักษณะมีผลประโยชน์ตอบแทน และมีข้อยกเว้นต่างๆ กล่าวคือ³⁸

2.4.1 ลักษณะสมัครใจและตกลงสองฝ่าย

หนี้สาธารณะเป็นการหารายได้ของรัฐ โดยไม่ได้ใช้วิธีการบังคับ และเอกชนหรือผู้ที่ให้กู้ก็ไม่มีหน้าที่ความจำเป็นตามกฎหมายต้องให้รัฐกู้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบกับการหารายได้ด้วยมาตรการทางภาษีแล้วจะพบว่าภาษีมียุทธศาสตร์ที่รัฐใช้อำนาจมหาชนบังคับให้ประชาชนเสียสละรายได้ที่แท้จริง (real income) หรือความมั่งคั่ง (wealth) ของตนส่วนหนึ่งเพื่อรัฐจะได้นำไปใช้จ่ายทั้งในรูปของสินค้าหรือบริการสาธารณะ (Public goods) และภาษีอากรถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายที่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁹ ดังนั้น นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐในฐานะผู้กู้กับเอกชน ในฐานะผู้ให้กู้ จึงเกิดขึ้นโดยความสมัครใจ โดยรัฐมีเจตนาที่จะได้เงินจากเอกชน ในขณะที่บุคคลที่ให้รัฐกู้มีเจตนาที่หวังจะได้รับประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นนิติกรรมสองฝ่าย (Bilateral Act) อันมีลักษณะเป็น “สัญญา” ดังนั้น การก่อหนี้สาธารณะ จึงเป็นสัญญาหรือข้อผูกพัน (Contraction or Obligation) ซึ่งรัฐสัญญาว่าจะชำระคืนเงินและผลตอบแทนจำนวนหนึ่งในรูปของดอกเบี้ยให้แก่ประชาชนผู้ให้กู้ในอนาคต ในประเด็นดังกล่าวนี้เองที่เป็น

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 157-160.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 69 ได้บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร”

ข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างมาตรการด้านหนี้สาธารณะกับมาตรการด้านภาษี กล่าวคือ ภาษีเป็นมาตรการบังคับฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองโดยถือว่าการเสียภาษีเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย อันถือได้ว่าเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่รัฐใช้อำนาจมหาชนในการบังคับเอาทรัพย์สินจากเอกชนเป็นการทั่วไปโดยรัฐไม่ได้มีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง ซึ่งการหารายได้ของรัฐประเภทภาษีและรายได้ประเภทรายรับ (หนี้สาธารณะ) สามารถสรุปความแตกต่างได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5⁴⁰

ตารางเปรียบเทียบลักษณะของรายได้สาธารณะและรายรับ

ประเภทของรายได้/รายรับ	ลักษณะ
1) รายได้ประเภทภาษี	1.1) บังคับ 1.2) เพื่อการสาธารณะ (ไม่เป็นผลประโยชน์โดยตรงแก่ผู้เสียภาษี) 1.3) ถาวร
2) รายได้ที่มิใช่ภาษี	2.1) ความสมัครใจ (การแลกเปลี่ยน) 2.2) เป็นผลตอบแทนโดยตรง
3) การก่อหนี้ (หนี้สาธารณะ)	3.1) สมัครใจ (แลกเปลี่ยน) 3.2) เป็นผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงแก่ผู้ให้กู้ 3.3) มีเงื่อนไขต้องชำระดอกเบี้ยและใช้คืนเงินกู้

⁴⁰ ศุภลักษณ์ พินิจภูวนล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า 74-75.

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อพิจารณาการก่อก่อนนี้ สาธารณะเปรียบเทียบนี้เอกชนแล้วพบว่ามาตรการ
 นี้สาธารณะจะมีข้อจำกัดในประเด็นเกี่ยวกับการตกลงสองฝ่าย กล่าวคือ โดยพื้นฐานของการทำสัญญาจะมี
 พื้นฐานแนวความคิดมาจากหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ความหมายของเสรีภาพใน
 การทำสัญญามี 2 ความหมาย ได้แก่ ความหมายแรก คือ เสรีภาพที่จะเข้ามาตกลงทำสัญญา และความหมายที่
 สอง คือ เสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงภายหลังที่สัญญาได้ทำขึ้นแล้ว ซึ่งหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเกิด
 จากหลักปรัชญากฎหมายเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) และ หลักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่ง Adam
 Smith ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Wealth of Nations ว่า “บุคคลทุกคนควรมีอิสระในการจัดการผลประโยชน์
 ของตนเองด้วยวิถีของตนเอง เป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะต้องให้ความเป็นผลของเจตนาของคู่สัญญา และ
 มีข้อจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”⁴¹ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการทำ
 สัญญาเริ่มตั้งแต่ในการคิดทำสัญญา เมื่อคิดทำสัญญาแล้วจึงนำมาสู่การตัดสินใจว่าทำสัญญาหรือไม่ ถ้า
 ตัดสินใจแล้วก็มีเสรีภาพเลือกทำสัญญากับใคร ทำสัญญาอะไร วัตถุประสงค์หรือมีเนื้อหาของสัญญา
 อย่างไร และมีเสรีภาพที่จะกำหนดให้เจตนาที่แสดงออกมานั้นก่อให้เกิดผลตามที่ประสงค์

ดังนั้น การก่อก่อนนี้สาธารณะโดยส่วนใหญ่รัฐเป็นฝ่ายที่กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ฝ่ายเดียว ทั้งในเรื่อง
 อัตราดอกเบี้ย รูปแบบการกู้เงิน ระยะเวลาในการคืนเงินต้น เป็นต้น เอกชนในฐานะคู่สัญญาจึงมีสิทธิ
 เพียงแต่จะรับหรือปฏิเสธเงื่อนไขเท่านั้น ไม่มีสิทธิที่จะทำความตกลงปลีกย่อยกับรัฐเพื่อให้ได้เงื่อนไขที่ดี
 กว่าเดิม สัญญาลักษณะนี้จึงมีลักษณะพิเศษที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract)”
 หรือ “สัญญาสำเร็จรูป (Adhesion Contract)” ซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคของทั้งสอง
 ฝ่ายอีกต่อไป แต่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่รัฐมีสถานะที่สูงกว่าเอกชน ดังนั้นองค์ประกอบลักษณะของความ
 สมัยครใจและตกลงของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตามสัญญาทั่วไปจึงมีข้อจำกัด

⁴¹จำปี โสคติพันธุ์, คำอธิบายหลักกฎหมายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ :
 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 182-183.

อย่างไรก็ดี ในประเด็นเรื่องหนี้สาธารณะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ นั้นเป็นที่น่าสังเกตว่า สัญญาของฝ่ายปกครองอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง สัญญาที่โดยสภาพเป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง และ ประเภทที่สอง สัญญาที่โดยสภาพหรือกฎหมายแล้วเป็นสัญญาทางปกครอง ในประการหลังนี้ในการวินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ มีเกณฑ์ในการวินิจฉัย 2 ประการหลัก คือ (1) สัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย และ (2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพ⁴²

สำหรับประเทศไทยสัญญากู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาล กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ในการพิจารณาจึงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปโดยพิจารณาจาก เนื้อหาสาระของสัญญามีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบริการสาธารณะหรือไม่ หรือข้อสัญญาที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมากเป็นพิเศษเหนือคู่สัญญาเอกชนหรือไม่ ดังนี้ หากในกรณีรัฐบาลทำสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ โดยลดสถานะเท่าเทียมกับเอกชน ตัวอย่างเช่น ไม่ได้มีข้อกำหนดสิทธิเหนือกว่าเอกชน หรือมีข้อกำหนดให้สละสิทธิ ความคุ้มกันบางประการ หรือในกรณีการระงับข้อพิพาทหากกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลมีอำนาจเหนือข้อพิพาทแห่งสัญญา หรือให้อยู่ในบังคับกฎหมายภายในและเขตอำนาจของศาลของประเทศคู่สัญญา เป็นต้น ดังนี้ สัญญากู้เงินหรือสัญญาค้ำประกันที่มีลักษณะเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นนี้จะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองมากกว่าสัญญาทางปกครอง

นอกเหนือจากข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ลักษณะของหนี้สาธารณะยังปรากฏข้อยกเว้นลักษณะเป็นการตกลงสองฝ่ายเลย คือรัฐใช้วิธีบังคับเพื่อการกู้ยืมเงิน อันได้แก่⁴³

(1) การกู้โดยบังคับ เป็นวิธีการที่รัฐบาลได้กำหนดให้พลเมืองจำต้องออกเงินให้รัฐบาลในพฤติการณ์อันร้ายแรง การกู้โดยบังคับนี้มักไม่มีดอกเบี้ย มีลักษณะบังคับเหมือนภาษี ต่างกันในข้อที่ว่ารัฐบาลผูกพันจะชำระคืนให้เมื่อรัฐบาล กลับมั่งมีขึ้น

⁴² โปรดดูเพิ่มเติมได้จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “สัญญาทางปกครอง” ใน เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 5-7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2529 (เอกสารไม่เผยแพร่).

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 158.

(2) การกู้ยืมบังคับ การกู้ประเภทนี้มักจะมีขึ้นพร้อมๆ กับการโฆษณาให้รักษาติโดยรัฐบาลจะร้องขอความช่วยเหลือต่อผู้รักษาติให้รัฐบาลกู้เงินและยอมรับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนน้อยที่สุดเพื่อเห็นแก่ชาติ

2.4.2 มีผลประโยชน์ตอบแทน⁴⁴

การก่อกำหนดนี้ สาธารณะรัฐมีพันธะที่จะต้องชดใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่บุคคลผู้ให้กู้ในฐานะเจ้าหนี้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้หากพิจารณาจากภาษียพบว่า ภาษีนั้นเมื่อรัฐจัดเก็บจากประชาชนแล้วรัฐจะไม่ใช้คืน แต่อย่างไรก็ตามก็อาจมีข้อยกเว้น 2 ประการคือ

(1) รัฐบาลขอระงับการใช้นี้ โดยทั่วไปแล้วกรณีนี้มักจะไม่เกิดขึ้นเพราะโดยหลักแล้วรัฐจะไม่ล้มละลายเหมือนเอกชน เมื่อใดก็ตามที่รัฐต้องการคืนเงินต้นและดอกเบี้ย รัฐก็อาจเก็บภาษีประชาชนเพื่อนำมาใช้คืนได้ อย่างไรก็ตาม การระงับการใช้นี้ก็อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ค่าของเงินในบางประเทศมีค่าเท่ากับศูนย์

(2) การลดหนี้กับเจ้าหนี้ วิธีการนี้เป็นวิธีการที่มีการใช้เมื่อรัฐบาลเล็งเห็นว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้โดยรัฐบาลตกลงกับประชาชนขอลดดอกเบี้ยส่วนที่ประชาชนควรจะได้ลงแต่การลดหนี้โดยที่ไม่ได้เกิดจากการตกลงใจนั้นก็เกิดขึ้นได้

2.5 หลักเกณฑ์การควบคุมการก่อกำหนดนี้ สาธารณะของฝ่ายนิติบัญญัติ

หากพิจารณาการควบคุมในเชิงองค์กรตามกฎหมายพบว่า โดยทั่วไปอาจองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางการคลังได้ 3 ประเภท คือ

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159-160.

(1) ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Parliament Control) ในที่นี้ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งรัฐสภาประเทศต่างๆ มีอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยผ่านการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละครั้งการตั้งกระทู้ถามเป็นต้น

(2) ระบบการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรฝ่ายบริหาร (Administrative Control) ได้แก่ การควบคุมบริหารงบประมาณโดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรของรัฐบาล รวมถึงการพิจารณาการกู้เงิน โดยกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการต่างๆ ที่ได้มีการแต่งตั้งขึ้น ซึ่งเป็นระบบปกติของประเทศ

(3) ระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Control) กระทำโดยศาลพิเศษ เช่นในประเทศฝรั่งเศส⁴⁵ อิตาลี เป็นต้นซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการบริหารงบประมาณและการคลังโดยเฉพาะ

สำหรับการควบคุมหนี้สาธารณะโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อาจแบ่งการควบคุมได้ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมก่อนการอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมภายหลังการอนุมัติงบประมาณ ดังนี้

2.5.1 การควบคุมก่อนการอนุมัติงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (Budget Resolution) ของรัฐสภา คือ การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภานั้นเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐสภาแห่งรัฐประชาธิปไตยทั้งหลายพียงมี เพราะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้แทนประชาชนจำเป็นต้องดูแลและให้ความเห็นชอบ ในการที่จะนำเงินของประชาชนผู้เสียภาษีไปใช้ในกิจการต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 มาตรา 47 ได้บัญญัติว่า “...ศาลตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ” โปรดดูเพิ่มเติมได้จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส แปลจาก CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE du 4 Octobre 1958, หน้า 27.

การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภามีสัมพันธ์เกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ กล่าวคือในการจัดทำงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะจะต้องคำนึงถึง หลักดุลยภาพ (Balanced) งบประมาณ ซึ่งดุลยภาพของงบประมาณ ได้แก่⁴⁶

ก. งบประมาณสมดุล (Balanced Budget) คือ การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงการจัดหางบประมาณรายรับมีจำนวนเท่ากับงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายออกไป วิธีการดังกล่าวจะมุ่งใช้ในกรณีที่สถานะเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและมีความสมดุลทั้งในแง่การผลิตและความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการ ภาวะการเงินมีความเหมาะสมในขณะที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

ข. งบประมาณเกินดุล (Indeficit Budget) คือ การจัดทำงบประมาณโดยคำนึงถึงการคงเหลือของเงิน กล่าวคือ มีงบประมาณรายรับมากกว่างบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายออกไป ส่งผลให้มีเงินเหลือและรัฐบาลไม่ประสงค์จะใช้จ่ายออกไป นิยมใช้ในกรณีภาวะเงินเฟ้อหรือความต้องการในสินค้าและบริการมีมากกว่าในการผลิต รัฐจึงนิยมใช้มาตรการด้านภาษีเพื่อดึงเงินเข้ามาในคลัง

ค. งบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) คือ การจัดทำงบประมาณที่การจัดหางบประมาณรายรับน้อยกว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลออกไป ส่งผลให้มีเงินในระบบเศรษฐกิจมาก กระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าและบริการตลอดจนการจ้างงานเพิ่มขึ้น อาจใช้ในกรณีต้องมีการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำหรือภาวะการเงินที่ตึงตัวและมีการจ้างงานน้อย เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการจัดทำงบประมาณไม่ใช่ทุกกรณีที่การจัดหางบประมาณของรัฐจะสมดุล และ การจัดหางบประมาณรายรับมีจำนวนเท่ากับงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายออกไปตลอดเวลา ในบางปีรัฐอาจมีรายจ่ายน้อยกว่ารายได้ หรือเกินดุล แต่ในกรณีที่รัฐหารายได้น้อยกว่ารายจ่ายหรือขาดดุล รัฐบาลต้องหาเงินมาเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดดุล โดยการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งวิธีการนี้อาจส่งผลให้รัฐมีภาระหนี้ที่ตามมาหรืออาจเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ ดังนั้น ในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐ จึงควรคำนึงถึงหลักดุลยภาพของ

⁴⁶ คำรงค์ศักดิ์ จันโททัย, กระบวนการงบประมาณในภาครัฐ PS 216 (กรุงเทพฯ : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541) หน้า 24-25.

งบประมาณซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับ
คุณภาพของงบประมาณ และการก่องหนี่สาธารณะในกรณีขาดดุลงบประมาณไว้ในมาตรา 9 และ
มาตรา 9 ทวิ ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 9 “ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตาม
อำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้งให้แสดงวิธีหาเงินส่วนที่
ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แสดงวิธีการที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินคุณนั้น ในทางที่
เป็นประโยชน์”

มาตรา 9 ทวิ “เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมี
อำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่งๆ ต้อง
ไม่เกิน

- (1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก
- (2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้
การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่นหรือทำสัญญากู้ก็ได้
การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือ
ตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตรา
ดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไข และวิธีการต่างๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญากู้ ให้
กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่นๆ ใน
สัญญานั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

2.5.2 การควบคุมภายหลังการอนุมัติงบประมาณ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบอนุมัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินของรัฐได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ ในการบริหารงบประมาณฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บรายรับหรือการใช้จ่ายนั้น ซึ่งกฎหมายและระเบียบเหล่านี้รวมเรียกว่า หลักการจัดการบัญชีสาธารณะ⁴⁷ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะเพื่อให้เกิดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาการควบคุมภายหลังการอนุมัติงบประมาณพบว่า การควบคุมภายหลังดังกล่าวเป็นระบบวิธีการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะแล้ว รัฐสภาจึงมาตรวจสอบความถูกต้องในภายหลัง อันมีลักษณะเป็นการจ่ายก่อนตรวจ (Post Audit) ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการให้สัตยาบันโดยรัฐสภา หากพิจารณาแล้วจะพบว่า การควบคุมภายหลังมีความแตกต่างจากระบบการควบคุมก่อนการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้รัฐสภาพิจารณา ตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะมีการอนุมัติให้มีการใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้สาธารณะ จึงเรียกระบบควบคุมก่อนได้ว่า ระบบตรวจก่อนจ่าย (Pre Audit)

กลไกที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะ มีหลายประการได้แก่

(1) การควบคุมทางการเมือง

เป็นการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาทางการเมือง เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปวิธีการของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยสังเขป ได้แก่

⁴⁷ ชาลิต ศรีโถมงาม, “ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา,” (หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2541), หน้า 11.

- ก. การซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- ข. การเสนอญัตติและการขอเปิดอภิปรายทั่วไป
- ค. การใช้กลไกคณะกรรมการ
- ง. การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญๆ

(2) การควบคุมทางกฎหมาย

รัฐสภามีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานในทางการคลังโดยการตรากฎหมาย กำหนดวิธีการคลัง รวมทั้งการก่อหนี้สาธารณะและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่จะต้อง ดำเนินการโดยไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะของ ฝ่ายบริหารจะมีข้อจำกัดและถูกควบคุมทางกฎหมาย ที่สำคัญได้แก่⁴⁸

- ก. ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเงิน
- ข. ข้อจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์
- ค. ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการจ่ายเงิน

⁴⁸ อิศสระ นิตินันท์ประกาศ. วิธีการคลังกับการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในสถานการณ์ฉุกเฉิน. (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2528-2529) หน้า 24-31.