



ความทั่วไป

ประเทศที่กำลังพัฒนาทุกประเทศในโลกย่อมมีความปรารถนาที่จะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดีมีงานทำและสามารถยกระดับฐานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นมีฐานะทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้วด้วยกันทั้งสิ้น แต่เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีรายได้น้อยและรายได้ส่วนใหญ่ก็ถูกใช้จ่ายไปในการบริโภคแทบทั้งหมด เงินออมเพื่อการลงทุนผลิตสินค้าบริการหารายได้เข้าประเทศจึงมีเพียงเล็กน้อยและอยู่ในขอบเขตที่จำกัด รายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ของรัฐจึงมีไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าได้ตามต้องการ รัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องทำการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อให้มีเงินทุนมาใช้จ่ายดำเนินการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการกู้เงินของรัฐบาลมาใช้จ่ายที่เรียกกันว่า "การก่อหนี้สาธารณะ" เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นสิ่งจำเป็นของประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อระดมเงินทุนมาใช้จ่าย ดังจะเห็นได้จาก ได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินระหว่างประเทศเพื่อให้การกู้ยืมเงินแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายสถาบัน เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายที่ต้องการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อลงทุนพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ที่จะช่วยผลักดันระบบเศรษฐกิจให้มีความเจริญก้าวหน้าตามต้องการ แต่รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ มีจำนวนไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นจำนวนไม่น้อยในแต่ละปี และเมื่อปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง โดยกำหนดให้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นระบบแบบแผนและมีความต่อเนื่องกัน โดยดำเนินการตาม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 และดำเนินการต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบันได้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้วรวม 5 ฉบับ (ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 - ปี พ.ศ. 2529) และขณะนี้กำลังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการดำเนินการตามแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 - ปี พ.ศ. 2534) ดังนั้นรัฐบาลในแต่ละยุคที่ผ่านมาจึงต้องระดมเงินทุนและสรรพกำลังทั้งหมดมาใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ โดยได้ดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) มาโดยตลอด คือ กำหนดงบประมาณรายจ่ายมากกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ เพื่อให้มีเงินมาใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่มีอยู่ และใช้การกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศมาชดเชยในส่วนที่ขาดดุล และยังได้กู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของหน่วยราชการและการลงทุนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อีกด้วย การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อมาใช้จ่ายจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา

ความสำคัญของปัญหา

แม้ว่าการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อมาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าไม่ใช่เรื่องเสียหายและเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตาม แต่การกู้เงินของรัฐบาลก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศหลายด้านเช่นกัน เพราะต้องมีภาระในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อไป ทำให้รายได้ที่พึงมีในอนาคตต้องลดน้อยลงไปในการใช้หนี้ หรือหากเป็นการชำระคืนนี้ต่างประเทศก็จะมีผลให้รายได้ประชาชาติลดลง นอกจากนั้นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจากเงินกู้ อาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ และการกู้เงินอาจเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมหากรัฐบาลนำมาใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น นำไปใช้จ่ายในงานหรือโครงการที่ไม่เกิดผลตอบแทนอย่างแท้จริง หรือมีการประมาณการผิดพลาด หรือมีการบริหารโครงการที่ไม่ดีทำให้เกิดความสูญเปล่าของการลงทุน นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจใช้การกู้เงินเป็นทางออกแทนที่จะปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาล เพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความนิยมของประชาชนจนทำให้รัฐบาลมีรายได้ค่อนข้างต่ำไม่สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การ

กู้เงินของรัฐบาลจะต้องพิจารณากระทำด้วยความระมัดระวังมีเหตุผลความจำเป็นที่แท้จริง และระมัดระวังไม่ให้มีการก่อหนี้มากเกินไปจนอาจก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนภาวะ เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศหรือเกินกำลังความสามารถของประเทศที่จะชำระหนี้ คืนได้ ประเทศต่าง ๆ จึงมีการกำหนดขอบเขตหรือวงเงินกู้ไว้เป็นด้วยกฎหมายเพื่อให้ มีการควบคุมการก่อหนี้อย่างรัดกุม และเนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลเป็นการก่อให้เกิด ภาระผูกพันทางการเงินและการคลังของประเทศซึ่งถือเป็นการกระทำของรัฐบาลในเรื่อง ที่สำคัญยิ่ง ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยถือว่าเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐสภาในฐานะตัวแทนของปวงชน โดยรัฐบาลต้องเสนอให้รัฐสภาตราเป็นกฎหมายให้ อำนาจรัฐบาลดำเนินการกู้เงินได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ซึ่งประเทศไทยก็ถือปฏิบัติ ตามหลักการนี้มาโดยตลอด ดังนั้นการกู้เงินของรัฐบาลไทยจะกระทำได้ตามที่กฎหมาย กำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น และนอกจากนั้นรัฐบาลยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใน การกู้เงินเพื่อควบคุมการกู้เงินของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างรัดกุมอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่า การกู้เงินของรัฐบาลไทยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกำหนดไว้ทั้งสิ้น

ในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการขาดดุลการค้าและ ดุลการชำระเงิน เนื่องจากการส่งออกไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และยังมีปัญหาการจก เก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปี แต่รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้อง ใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่จกเก็บได้เพื่อใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยต่อเนื่องเพิ่มขึ้นทุกปี และมีความจำเป็นต้อง ใช้จ่ายเงินซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยจากต่างประเทศเพื่อไว้ใช้ในการป้องกันประเทศ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ชายแดนด้านประเทศลาวและกัมพูชาอยู่ในสภาวะที่ไม่น่าไว้วางใจ รัฐบาลจึงได้กู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นอย่าง รวดเร็ว จึงจะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2520 ประเทศไทยมีจำนวนหนี้เงินกู้ (หนี้ สาธารณะ) อยู่ทั้งสิ้น 59,056 ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2530 มีจำนวนหนี้เงินกู้ อยู่ทั้งสิ้น 545,756.9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นถึง 9.2 เท่าตัวในเวลา 10 ปี (ดูตารางที่ 1) และเมื่อปีงบประมาณ 2520 ใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้เป็นจำนวน 6,417.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น แต่เมื่อปีงบประมาณ 2530

ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ถึง 56,150 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.7 ของ
 งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 1) ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีจำนวนหนี้สินเพิ่มสูงขึ้น
 มากในอัตราที่น่าวิตก และภาระที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยหนี้ในปัจจุบันนี้หนักมาก
 คือ ประมาณถึง 1 ใน 4 ของจำนวนงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของประเทศ จึงทำให้รัฐบาล
 มีจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายในการริเริ่มโครงการใหม่ที่เป็นประโยชน์น้อยลง รัฐบาลจึง
 พยายามหาวิธีการและมาตรการเพื่อควบคุมการกู้เงินทั้งในและนอกประเทศ โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง เพื่อผ่อนคลายภาระหนี้ที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในอัตราที่น่าวิตกเห็นได้จาก
 การที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่าง
 ประเทศเมื่อ ปี พ.ศ. 2528 เพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ให้เหมาะสมและขยายเวลาการชำระหนี้
 หรือลดภาระหนี้เดิมเพื่อเป็นการผ่อนคลายภาระหนี้จากต่างประเทศ นอกจากนั้นการเพิ่ม
 ขึ้นของจำนวนหนี้สินและภาระหนี้สินของประเทศได้ก่อให้เกิดความวิตกแก่นักวิชาการคลัง
 นักการเมืองและประชาชน และมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาหนี้สินของประเทศกันโดย
 ทั่วไป ดังปรากฏในหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย
 เกินตัวโดยไม่ระมัดระวังและไม่มีการควบคุมการก่อหนี้ของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ
 ที่รัดกุมเพียงพอ จึงมีการก่อหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากปล่อยให้การกู้เงินของรัฐบาล
 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมากดัง เช่นที่ผ่านมาในขณะที่ประเทศไทยยังประสบปัญหาการจัด
 เก็บรายได้ไม่เพียงพอและส่งสินค้าออกไปค้าขายในต่างประเทศยังเพิ่มขึ้นได้อย่างจำกัด
 เช่นนี้อาจจะทำให้ประเทศไทยขาดความมั่นคงทางฐานะเศรษฐกิจและการคลัง และอาจ
 กลายเป็นประเทศที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไม่อาจชำระหนี้ได้ดัง เช่นประเทศในแถบลาตินอเมริกา
 ประสบอยู่ เช่น ประเทศเม็กซิโก และอาร์เจนตินา เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นเป็นการ
 สมควรศึกษาถึงมาตรการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลอันได้แก่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
 ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีกำหนดไว้อย่างไร สามารถใช้ควบคุม
 การก่อหนี้ของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ประการใด หากมีข้อบกพร่องหรือไม่เหมาะสม
 ใดๆ จะได้นำเสนอแนะข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

การกู้เงินของรัฐบาลจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง หากรัฐบาลได้นำเงินมาใช้จ่ายลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลให้เกิดการสะสมทุนและมีการขยายและเพิ่มกำลังการผลิต ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตและก้าวหน้า ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลนำเงินไปใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ขาดความระมัดระวัง และนำเงินไปใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความสูญเปล่าในการลงทุน หรือมีการกู้เงินมาใช้จ่ายเกินกำลังและฐานะทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาลว่ามีกำหนดไว้อย่างไร และสามารถควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลให้อยู่ในขอบเขต และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่เพียงใด มีปัญหาหรือข้อบกพร่องประการใดหรือไม่ เพื่อจะได้เสนอแนะข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไข ให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น อันจะทำให้การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างแท้จริงต่อไป

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทย ดังนั้นการวิจัยจึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้นเป็นส่วนใหญ่ โดยอาจกล่าวถึงกฎหมายของต่างประเทศบ้างตามสมควร สำหรับคำว่า การกู้เงินของรัฐบาลในการวิจัยครั้งนี้ หมายความว่ารวมถึงการกู้เงินที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง และการกู้เงินโดยทางอ้อมของรัฐบาลซึ่งได้แก่การที่หน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันด้วยมุ่งศึกษาเฉพาะการกู้ที่มีระยะเวลาตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป

การศึกษาถึงมาตรการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงการควบคุมด้านการก่อหนี้ของรัฐบาลเป็นสำคัญ และเป็นการศึกษาในแง่หลักการรวม (macro) มิได้มุ่งศึกษาถึงการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลในด้านการบริหารเงินทุนหรือการนำเงินไปใช้จ่าย แต่อาจกล่าวถึงเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันบ้างตามสมควร

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยแบบการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ คัมภีร์กฎหมาย คำรา ระเบียบและข้อบังคับ ตลอดจนรวบรวมข้อมูล สถิติ ตัวเลขจากเอกสารของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานประมาท เป็นต้น นอกจากนี้อาจใช้วิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวบางคน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นบางประการอีกด้วย เมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ได้แล้วก็นำมาพรรณนาและวิเคราะห์วิจารณ์หลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด มีข้อบกพร่องควรเพิ่มเติมหรือแก้ไขอย่างไร พร้อมทั้งหาข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาทางกฎหมายมหาชนค่านกฎหมายการเงินและการคลัง ดังนั้น แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยนั้นนอกจากจะใช้แนวความคิดและทฤษฎีทางมหาชนโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องนำแนวความคิดและทฤษฎีทาง เศรษฐศาสตร์การเงินและการคลังมาใช้ด้วย เพื่อให้ทราบถึงหลักการและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการบัญญัติกฎหมายเรื่องนี้ ดังนั้นจึงต้องศึกษาค้นคว้าถึงแนวความคิดและทฤษฎีทาง เศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องพอสมควร เช่น แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวความคิดในการกู้เงินของรัฐบาล และการงบประมาณ เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ คือ

1. เป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล สำหรับใช้ประโยชน์ในการศึกษาและค้นคว้าของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สมาชิกรัฐสภา นิสิต นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

2. ผลของการวิจัยอาจใช้เป็นแนวทางปรับปรุงกฎหมาย เพื่อการควบคุมการ
กู้เงินของรัฐบาลให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

3. ผลของการวิจัยอาจเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยกฎหมายทางการเงินและ
การคลังในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางและแพร่หลายต่อไป.