

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาแนวความคิดทฤษฎี บทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ถึงบทที่ 3 สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

การบริหารประเทศของทุกรัฐบาลทั่วโลกย่อมมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ เพื่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลโดยทั่วไป และจัดให้มีสินค้าบริการอันเป็นประโยชน์ตามความต้องการของประชาชน ซึ่งโดยปกติรายได้หรือเงินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายจะไ้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรและการดำเนินธุรกิจบางประเภท ในรูปรัฐวิสาหกิจ และแนวความคิดในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลหรืองบประมาณของรัฐบาลในระยะแรกมีแนวความคิดว่ารัฐบาลควรใช้จ่ายเงินหรือจัดหางบประมาณตามที่จัดหารายได้มาได้เท่านั้น กรณีที่การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็ต้องตัดทอนรายจ่ายลงไป ไม่ยอมให้รัฐบาลกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายเพราะเห็นว่าการกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นวิธีหาเงินได้โดยง่าย รัฐบาลอาจนำมาใช้จ่ายโดยไม่ระมัดระวังทำให้ประชาชนต้องรับภาระเสียภาษีอากรเพื่อนำไปใช้หนี้เป็นจำนวนมากและการใช้จ่ายเงินจำนวนมากโดยขาดความระมัดระวัง อาจทำให้ประเทศมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือประสบภาวะล้มละลายในที่สุด แต่ต่อมาแนวความคิดในการใช้จ่ายเงินหรือการจัดหางบประมาณของรัฐบาลเริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีแนวความคิดว่ารัฐบาลควรจัดหางบประมาณหรือใช้จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานเพื่อให้คนมีงานทำ ก่อให้เกิดรายได้และมีอำนาจซื้อทำให้เกิดการลงทุน ผลิตสินค้าและบริการออกขาย ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น รัฐบาลก็จะจัดเก็บภาษีอากรได้มากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจะต้องกู้เงินมาใช้จ่ายบ้างก็ควรทำ จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ใช่เรื่องเสียหาย ถ้าเป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้ในการลงทุนที่เกิดผลประโยชน์ได้ผลตอบแทนคุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา แต่มีรายได้ไม่เพียงพอย่อมมีความจำเป็นที่จะต้อง

กู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าเพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ดังนั้นวัตถุประสงค์และเหตุผลความจำเป็นของการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลที่สำคัญจึงได้แก่ การกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศและการใช้จ่ายเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ นอกจากนี้ยังอาจมีความจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น ในภาวะสงครามด้วยซึ่งการกู้ยืมเงินของรัฐบาลอาจกู้ยืมเงินจากภายในประเทศหรือจากต่างประเทศก็ได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลจะเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่ใช่เรื่องที่เสียหาย และก่อให้เกิดผลประโยชน์หลายประการ แต่การกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นการที่รัฐบาลได้เงินมาใช้ก่อนแต่ต้องจัดเก็บภาษีอากรส่งชำระหนี้ในภายหลัง และการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ดังนั้นการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลนอกจากจะก่อให้เกิดภาระหนี้ของรัฐบาลแล้วย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนหนทางการเมืองหลายประการ เช่น อาจเกิดภาวะเงินเฟ้อ อาจทำให้เกิดการขาดดุลการค้าหรือขาดดุลชำระหนี้เงินของประเทศเพิ่มขึ้น และมีการแบ่งทรัพยากรจากเอกชนมาสู่รัฐบาล เป็นต้น และการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศก็มีผลกระทบต่อบริบทเศรษฐกิจและการเมืองที่ต่างกันออกไป ฉะนั้น การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงขอบเขตและความเหมาะสมในการกู้หลายประการ รัฐบาลทุกประเทศจึงต้องมีการกำหนดขอบเขตการกู้เงินและวงเงินกู้ไว้ภายในขอบเขตจำกัดตามความเหมาะสมเพื่อมิให้การกู้เงินมาใช้จ่ายก่อให้เกิดภาระหนี้สินและมีผลกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองมากเกินไป มิฉะนั้นอาจจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีที่จะได้รับ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศ และเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จากการใช้จ่ายมากกว่ารายได้เนื่องจากต้องการให้มีเงินใช้จ่ายบริหารประเทศมากกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ โดยมีการกู้เงินครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2447 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังจากที่เคยใช้จ่ายเฉพาะจากรายได้ที่หามาได้มาเป็นการใช้จ่ายส่วนหนึ่งจากเงินกู้ยืมซึ่งหลังจากการกู้ครั้งนั้นแล้ว

ก็มีการกู้เงินทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การกู้เงินของรัฐบาลไทยในระยะแรกมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ แต่ต่อมาด้วยความจำเป็นเนื่องจากสถานะการณ์ชายแดนของประเทศอยู่ในสภาวะที่ไม่น่าไว้วางใจจึงมีการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร เพื่อใช้ในการป้องกันประเทศด้วย การกู้เงินของรัฐบาลไทยกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดและอยู่ในขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไว้ค่อนข้างจำกัดและเข้มงวด โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการกู้เงินไว้เป็นการเฉพาะ เรื่องและกำหนดวงเงินกู้เป็นจำนวนที่แน่นอนและมักกำหนดอัตราดอกเบี้ยและระยะชำระเงินคืนไว้แน่นอนด้วย ดังนั้นอำนาจในการกู้เงินของรัฐบาลจึงหมดไปเมื่อใช้จ่ายสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือครบวงเงินนั้น ๆ แล้ว ถ้าต้องการกู้เงินเพิ่มขึ้นหรือกู้เงินมาใช้จ่ายในวัตถุประสงค์อื่นก็ต้องเสนอตรากฎหมายใหม่เป็นคราว ๆ ไป แต่ต่อมาได้มีการตรากฎหมายกำหนดอำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลกว้างขวางขึ้นโดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการกู้เงินไว้กว้าง ๆ ไม่ระบุเฉพาะเรื่องและไม่ได้กำหนดวงเงินกู้ไว้เป็นจำนวนแน่นอน แต่มีกำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี รัฐบาลจึงมีอำนาจกู้เงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องเสนอตรากฎหมายขอเงินเป็นคราว ๆ ไป ดังเช่นในอดีต

สำหรับการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยให้เป็นที่ไปด้วยความเหมาะสมและไม่เกินกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในการที่ชำระหนี้คืนก็เป็น การควบคุมดูแลให้การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์และวงเงินกู้ไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินในแต่ละฉบับถึงได้กล่าวแล้ว ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยให้เป็นที่ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดก็ได้แก่ คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงกล่าวได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยมีอยู่ 2 ด้าน คือ

1) คำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งได้แก่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดเพื่อจำกัดขอบ เขตวัตถุประสงค์และขอบเขตวงเงินการกู้เงินมาใช้จ่ายจากภายในและภายนอกประเทศที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินในแต่ละฉบับดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

- การกู้เงินภายในประเทศต้อง เป็นการกู้เงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีหนึ่ง ๆ กู้ได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และอีกไม่เกินร้อยละแปดสิบของงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายหนี้เงินกู้

- การกู้เงินจากต่างประเทศต้อง เป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือการกู้เงินเพื่อจัดซื้อยุทธโฆปกรณ์ทางทหาร วงเงินกู้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ รวมกันต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น นอกจากนั้นให้กู้ได้ในกรณีเป็นการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม (Refinance) แลวงเงินกู้จะต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลัง เป็นหนี้ผูกพันในฐานะผู้ค้ำประกัน หรือผู้กู้

- วงเงินค้ำประกันหนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดและของสถาบันการเงินรวมกันในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ๆ

- ผู้ที่มีอำนาจทำการกู้เงินและค้ำประกันในนามของ รัฐบาลไทย คือ กระทรวงการคลังเท่านั้น

2) คำองค์กรควบคุม

- รัฐสภา ควบคุมโดยการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน วงเงินกู้และขอบเขตในการกู้เงินอื่น ๆ ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายเงินกู้และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามขอบเขตวัตถุประสงค์ วงเงินกู้ และขอบเขตอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยการควบคุมดูแลการปฏิบัติของฝ่ายบริหารในฐานะองค์กรบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

- คณะรัฐมนตรี มีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการกู้เงินและควบคุมการกู้เงินมาใช้จ่ายให้เป็นไปตามบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนั้นยังได้กำหนด

ระเบียนสำหรับการควบคุมดูแลและกลั่นกรองการเสนอขอกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เป็นกฎหมายเพื่อให้มีการ กู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการที่เหมาะสมและมีให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายเกินกำลังที่จะสามารถ ชำระหนี้คืน และไค้ตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยคณะรัฐมนตรีกลั่นกรองควบคุมดูแลการกู้เงิน ของรัฐบาลมาใช้จ่ายโดยเฉพาะอีกด้วย

ผลการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาลไทยในช่วง 5-10 ปี ที่ผ่านมา ปรากฏว่า จำนวนเงินกู้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีภาระหนี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก รัฐบาล จึงต้องตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้เป็นจำนวนมากทำให้มีงบประมาณเหลือสำหรับนำไป ใช้จ่ายในค่านค่านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศลดลงมาโดยตลอด และมีการกู้ เงินมาใช้จ่ายบางโครงการที่ไม่เหมาะสมโดยมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเงินเกินวงเงินงบ งบประมาณอีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลมีปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการ เช่น องค์การ รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายของรัฐบาลให้ได้อย่างแท้จริง การกู้ เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจำกัดขอบเขต การกู้เงินไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัว และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในกรณีควบคุมการกู้เงิน จากต่างประเทศยังไม่เหมาะสม เป็นต้น ดังที่ได้เสนอผลการศึกษาวิเคราะห์มาเป็นสำคัญ แล้วในบทที่ 3

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงิน ของรัฐบาลไทยในปัจจุบันมีปัญหาและข้อบกพร่องบางประการก่อให้เกิดปัญหาภาระหนี้และมี การกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสมบางประการ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินให้เป็นไปอย่างได้ผลสม กังเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการที่ถูกต้องดังต่อไปนี้

1. ควรมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดให้การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละ ปีต้องขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำไปใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารได้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และในการค้าประกันเงินกู้ของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินรัฐบาลก็กระทำได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปีไม่เหมือนกับการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นรายปี จึงทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้อย่างครบถ้วนและเป็นผลดีสมดังเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่ประจักษ์ชัดของประชาชนมากที่สุดซึ่งวิธีการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและได้ผลในทางปฏิบัติก็คือการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและหลักการของระบบประชาธิปไตย การกำหนดและจัดสรรการใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องดำเนินการโดยรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2505 : 418-420)

ในประเทศอังกฤษการเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่อรัฐสภาจะต้องเสนอวิธีหารายได้และการกู้เงินมาใช้จ่าย เพื่อเป็นการขออนุมัติการจัดหารายได้และการกู้เงินมาใช้จ่ายพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลอังกฤษได้ยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาช้านาน วันเสนองบประมาณแผ่นดินของประเทศอังกฤษจึงเป็นวันที่มีความหมายยิ่งต่อประชาชน เพราะประชาชนนอกจากจะได้รับทราบว่าจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลประการใดบ้างจำนวนเท่าใดแล้ว ยังได้รับทราบถึงภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นด้วย (อริญ ธรรมโน 2529 : 55) การที่ประเทศอังกฤษกำหนดให้รัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมกับวิธีการหารายได้ก็เพื่อต้องการให้รัฐสภา ในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งวิธีการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและได้ผลในทางปฏิบัติก็คือการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั่นเอง และการที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติรัฐสภาทุกปีก็เพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินและจัดหารายได้มาใช้จ่ายในทางใดเหมาะสมหรือไม่ และการใช้จ่ายที่จัดหามาได้เป็นไปโดยประหยัดและคุ้มค่าอย่างแท้จริงหรือไม่ นอกจากนั้นก็เพื่อจะได้ตรวจสอบและ ทราบว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเพื่อ

กิจการพิเศษหรือเพื่อบุญพิเศษในแต่ละปีอย่างไร ซึ่งนอกเหนือจากการควบคุมดูแล การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยการผ่านร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปีแล้ว รัฐบาล ยังมีคณะกรรมการด้านการคลังและราชการ (Treasury and Civil Service Committee) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลทุกเรื่องในระหว่างปีอีกด้วย (Harvey 1983 : 92-93)

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลถือว่าเป็นการ กระทำที่สำคัญของรัฐบาลจะต้องได้รับการอนุมัติและตรวจสอบจากรัฐสภา โดยรัฐสภาจะ กำหนดจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูง (debtceiling) เพื่อจำกัดจำนวนหนี้คงค้างที่รัฐบาลจะมีได้ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เช่น ช่วงระยะเวลา 10 ปี) หากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ เงินมาใช้จ่ายก็ต้องเสนอขอขยายจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงที่กำหนดไว้แก่มติของรัฐสภา ซึ่งส่วน ใหญ่รัฐสภาจะอนุมัติจำนวนเพิ่มให้เป็นระยะเวลาชั่วคราว และแม้ว่าจะได้รับอนุมัติให้ขยาย จำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงเป็นการชั่วคราวแล้ว รัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) จะต้อง ขออนุมัติของรัฐสภาเพื่อกำหนดการกู้เงินเป็นรายปีด้วย จุดมุ่งหมายสำคัญของการจำกัดจำนวน หนี้คงค้างชั่วคราวไว้มิใช่เพื่อเป็นการลดหรือจำกัดจำนวนหนี้ เพราะรัฐสภาจะอนุมัติขยาย จำนวนหนี้คงค้างให้เสมอเพื่อใหกรัฐสภาได้มีโอกาสตรวจสอบการดำเนินการทางการคลัง ของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกู้เงินเป็นประจำ (Shultz and Harriss 1965 : 472-473)

ดังนั้นเพื่อใหกรัฐสภาสามารถทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลบริหารราชการแผ่นดินและ การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้ได้ผลสัมฤทธิ์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และชวยลดผลกระทบที่ถือปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังเช่นประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น จึงควรมีบทบัญญัติทางกฎหมาย กำหนดให้การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลและการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลต้องเสนอขอ อนุมัติของรัฐสภาพร้อมกับการเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเสนอในรูปขอ อนุมัติแผนการกู้เงินประจำปีให้มีรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่ชอกู้ วิธีการกู้เงิน และรายละเอียดอื่น ๆ พอสมควรพร้อมทั้งเสนอผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินกู้ที่ ผ่านมาเพื่อใหกรัฐสภาสามารถควบคุมดูแลและถ่วงดุลการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลให้มีความ เหมาะสมทั้งในแง่ผลประโยชน์ที่จะได้รับและภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นพร้อมกับการพิจารณาการ ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี

ผู้วิจัยตระหนักดีว่าการที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายให้อำนาจกู้เงินจากต่างประเทศ มาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ และให้อำนาจรัฐบาลค้าประกันการกู้เงินของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจได้ ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ทำให้ รัฐบาลมีความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติได้ดีกว่าเพราะการเสนอขออนุมัติการกู้เงิน จากรัฐสภาย่อมมีขั้นตอนที่ยืดยากกว่าและใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร จึงอาจเกิด ความล่าช้าและไม่คล่องตัว ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งจะต้อง ใช้เวลาในการติดต่อและมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป ทำให้จัดหาแหล่งเงินกู้ได้ลำบาก หรือยุ่งยากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องความเจตนาารมณ์ของบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและหลักการของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในการควบคุม ดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินคงได้กล่าวมาแล้วเป็นลำดับแล้ว จึงเห็นควรให้การกู้เงิน จากต่างประเทศต้องเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อยอมรับให้ การใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากจัดเก็บมาจากภาษีอากรโดยตรงซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณปกติของ รัฐบาล ต้องได้รับการอนุมัติการใช้จ่ายตามระบบนี้แล้ว การกู้เงินมาใช้จ่ายก็ควรจะต้อง ได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบและใกล้ชิดจากรัฐสภายิ่งกว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณปกติ เพราะการกู้เงินมาใช้จ่ายในจำนวนที่เท่ากันจะมีต้นทุนที่สูงกว่าเนื่องจากต้องเสียดอกเบี้ย ค่าจัดการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกจากนั้นยังอาจเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเมือง ได้มากกว่า และในการชำระหนี้เงินกู้ก็ต้องใช้จ่ายจากเงินที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ในอนาคตนั่นเอง

การกำหนดให้รัฐบาลต้องเสนอขออนุมัติแผนการกู้เงินในแต่ละปีพร้อมกับการขอ อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากจะเป็นประโยชน์ทำให้รัฐสภาได้มีโอกาส ถิ่นกรองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอแล้ว ยังจะเป็น การเสริมสร้างให้มีกฎหมายการคลังที่เป็นระบบและครอบคลุมการใช้จ่ายและรายได้ของ รัฐบาลได้ครบถ้วน ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาใช้จ่ายและการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็น ไปอย่างมีเอกภาพ และประสานสอดคล้องกับสามารถระดมสรรพกำลังของประเทศเพื่อผลักดัน ระบบเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างครบถ้วน สามารถ ชักปัญหาการใช้จ่ายโครงการที่ไม่เหมาะสมหรือมีการซ้ำซ้อนกันตลอดจนให้การใช้จ่ายและ การควบคุมของแผ่นดินเป็นมาตรฐานเดียวกัน



เพื่อให้การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลของเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณ 2502 ให้มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐบาลของเสนอแผนการกู้เงินและการค้าประกันหนี้เงินกู้ทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภาพร้อมกับการเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปโดยสอดคล้องตามหลักการนี้ด้วย นอกจากนั้นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโद्यาทภัณฑ์ พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ให้มีบทบัญญัติที่กำหนดว่าการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในแต่ละปีต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก่อน และการค้าประกันหนี้เงินกู้ของรัฐบาลก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย โดยจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวข้องในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวให้ มีบทบัญญัติที่สอดคล้องต่อกันเพื่อให้เป็นไปตามหลักการนี้ด้วย

2. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมวงเงินกู้ในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณให้ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลอย่างแท้จริง

ตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดหลักเกณฑ์จำกัดขอบเขตวงเงินกู้ภายในประเทศไว้ใน มาตรา 9 ทวิ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี แต่ต้องไม่เกินจำนวนร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายกับอัตราร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้นั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีได้อิงกับฐานะทางการคลังและความสามารถในการก่อหนี้และการชำระหนี้ของรัฐบาลแต่อย่างใด มีแต่จะก่อให้เกิดการกู้เงินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะยังมีการกู้เงินมาชดเชยขาดดุลงบประมาณมากขึ้น ยอดวงเงินงบประมาณก็ยิ่งสูงขึ้นทำให้สามารถกู้เงินได้เพิ่มขึ้น เพราะขอบเขตวงเงินกู้อยู่จำนวนงบประมาณรายจ่าย นอกจากนั้นยังไม่มีกำหนดวัตถุประสงค์หรือจำกัด

ขอบเขตของงบประมาณในส่วนที่ขาดดุลจะต้องเป็นการกู้มาเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์หรือขอบเขตอย่างไร ทำให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายเกินตัว ทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณอยู่ในระดับสูงมาโดยตลอดในช่วงที่ผ่านมาถึงใกล้ล้ามาแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดวงเงินกู้ใหม่เกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินหรือสมรรถวิสัยทางการคลังของประเทศเพื่อให้อำนาจการกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นไปด้วยความเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งรายได้ของประเทศน่าจะเป็นตัวแสดงถึงสมรรถวิสัยทางการเงินและทางการคลังของประเทศได้เป็นอย่างดี จึงควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การควบคุมเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลให้เป็นสัดส่วนกับรายได้แทนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อให้ขอบเขตวงเงินกู้มีความสัมพันธ์กับขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล สำหรับจำนวนเงินรายได้ของรัฐบาลที่นำมาใช้เป็นตัวกำหนดวงเงินกู้ในแต่ละปีนั้น เนื่องจากถ้าใช้จำนวนเงินรายได้ของปีงบประมาณปัจจุบันเป็นเกณฑ์อาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นเพียงตัวเลขประมาณการซึ่งหากกำหนดวงเงินกู้ไว้โดยคิดเป็นสัดส่วนกับประมาณการรายได้ปีที่จะชอกแล้วต่อมาถ้าปรากฏว่า รัฐบาลจัดเก็บรายได้จริงต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ก็จะเกิดปัญหาในการลดจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายหรือลดจำนวนวงเงินกู้ลงตามสัดส่วนซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ยากถ้าได้ก่อกำหนดไว้แล้ว ซึ่งปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยใช้จำนวนเงินรายได้จริงของรัฐบาลในปีก่อนปีที่จะตั้งงบประมาณหนึ่งปีเป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตวงเงินกู้เพื่อให้ได้จำนวนรายได้จริงของรัฐบาลและโดยปกติแนวโน้มการเพิ่มของรายได้ในปีก่อนกับปีปัจจุบันจะไม่แตกต่างกันเท่าไรนัก สำหรับจำนวนอัตราส่วนวงเงินกู้ที่จะกำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้จริงของงบประมาณในปีก่อนปีที่จะชอกเงินหนึ่งปีจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นจะต้องมีการพิจารณาที่กำหนดไว้โดยรอบคอบให้เหมาะสมกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศต่อไป

ผู้วิจัยตระหนักดีว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญเติบโตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจประสบภาวะการชะงักการลงทุนในภาคเอกชนจะมีน้อย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจเกิดการฟื้นตัวได้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลควยการดำเนินนโยบายแบบงบประมาณขาดดุลโดยที่

จำนวนขาดดุลมีจำนวนสูงขึ้นไปอยู่เป็นระยะเวลายาวนาน น่าจะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าเพราะนอกจากจะมีปัญหาภาระหนี้สะสมเป็นจำนวนมากแล้ว การเพิ่มรายจ่ายในขณะที่รายได้จริงตามไม่ทันจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ดอกเบี้ยแพง และขาดเงินเชื่อสำหรับภาคเอกชน ในที่สุดก็จะทำให้เศรษฐกิจซบเซาต่อไป ดังนั้นเราจึงไม่ควรตั้งความหวังไว้เสมอเลิศว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจซบเซาและภาวะการว่างงานได้โดยง่าย และเท่าที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างการขาดดุลงบประมาณกับการกระตุ้นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นนั้น ยังไม่เป็นที่ชัดเจนเลย เพราะในปีที่มีการขาดดุลงบประมาณอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับผลผลิตมวลรวมของประเทศ เช่น ปี พ.ศ. 2516, 2518, 2521, 2522 และ 2524 ปรากฏว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศก็ยังอยู่ในเกณฑ์สูง (ศุภชัย พานิชภักดิ์ 2526 : 5.10-5.18) ดังนั้นการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลด้วยการกู้เงินมาใช้จ่ายเกินตัว จนก่อให้เกิดปัญหาภาระหนี้สูงมากอย่างต่อเนื่องเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงควรได้รับการควบคุมดูแลให้การขาดดุลงบประมาณอยู่ในอัตราที่เหมาะสม และมีขอบเขตจำกัดเพื่อมิให้เกิดปัญหาภาระหนี้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดจำนวนและขอบเขตขาดดุลงบประมาณให้มีส่วนสัมพันธ์กับรายได้จริงของรัฐบาลจะเป็นหลักเกณฑ์การควบคุมที่เหมาะสมดังกล่าวมาแล้ว และการจำกัดขอบเขตจำนวนขาดดุลงบประมาณหรือวงเงินกู้ไว้เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับรายได้จริงของรัฐบาลน่าจะไม่เกิดผลกระทบจนก่อให้เกิดผลเสียในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด ซึ่งเพื่อเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ผู้วิจัยขอกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมเงินกู้ไว้ว่า "การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของจำนวนเงินรายได้จริงของรัฐบาลในปีงบประมาณปีที่แล้ว และ "เมื่อนำหลักเกณฑ์การจำกัดวงเงินกู้ที่กำหนดขึ้นใหม่นี้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่เป็นจริงในระหว่างปีงบประมาณ 2525 ถึงปีงบประมาณ 2528 ปรากฏว่า ถ้ารัฐบาลกู้เงินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่วงเงินกู้จะมากกว่าเงินที่รัฐบาลกู้จริงในปีงบประมาณ 2525 และ 2527 เท่ากับ 1,199.5 ล้านบาท และเท่ากับ 4,362.7 ล้านบาท ตามลำดับ แต่จะมีจำนวนวงเงินน้อยกว่าเงินที่รัฐบาลกู้จริงในปีงบประมาณ 2526 และ 2528 เท่ากับ 9,268.6 ล้านบาท และเท่ากับ 9,794.7 ล้านบาท ตามลำดับ (ดูตารางที่ 12) แสดงว่าถ้ารัฐบาลกู้เงินเพื่อชดเชย

การขาดดุลงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่ากู้ได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของจำนวนเงินรายได้จริงของงบประมาณปีที่แล้ว จะมีผลทำให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ค้างตามหลักเกณฑ์นั้นน้อยกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ค้างไว้จริงในปีงบประมาณ 2526 และ 2528 งบประมาณเก่าพันล้านบาทเศษ ซึ่งจะเป็นผลให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีงบประมาณใช้จ่ายน้อยลงไปตามจำนวนดังกล่าวแต่ถ้าพิจารณาถึงการเบิกจ่ายงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณจะเห็นว่าในปีงบประมาณ 2526 และ 2528 รัฐบาลมีเงินเหลือจ่ายในปีงบประมาณดังกล่าวไว้เบิกจ่ายเหลือในปีถึงปีละสองหมื่นล้านบาทเศษ (ดูตารางที่ 13) ซึ่งการที่มีเงินไว้เบิกจ่ายเหลือในปีเช่นนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าส่วนราชการบริหารงานใช้จ่ายเงินอย่างพอใจแล้วในแต่ละปีแล้วยังมีเงินงบประมาณเหลือเป็นส่วนเกิน หากจะตัดเงินส่วนนี้ออกก็จะมีผลกระทบต่อโอกาสให้เกิดผลเสียในการปฏิบัติงานของส่วนราชการโดยรวม (โกวิท โปษยานนท์ 2530 : 34) ดังนั้น การที่รัฐบาลกู้เงินตามหลักเกณฑ์ใหม่มีผลให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2526 และ 2528 ลดลงไปเพียงเก่าพันล้านบาทเศษ จึงน่าจะไม่มีผลกระทบต่อโอกาสให้เกิดผลเสียในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ แต่อย่างใด นอกจากนั้นในปีงบประมาณ 2525-2528 ปรากฏว่ารัฐบาลมีเงินงบประมาณคงเหลือที่ไม่ได้ใช้จ่ายอีกปีละสามพันล้านบาทเศษ ถึงห้าพันล้านบาทเศษ (ดูตารางที่ 13) แสดงว่าในแต่ละปีมีส่วนราชการมีการขอเงินงบประมาณมาใช้จ่ายเกินความจำเป็นทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินมาจัดเตรียมไว้ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อยอีกด้วย ดังนั้นการจำกัดขอบเขตวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่โดยกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งกับรายได้จริงของรัฐบาลในปีที่แล้ว เพื่อให้การกู้เงินมาใช้จ่ายมีส่วนสัมพันธ์กับขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลเป็นสำคัญ จึงน่าจะเป็นไปได้อย่างดีทั้งในแง่หลักการและการนำไปใช้ปฏิบัติ จึงสมควรแก้ไขหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการจำกัดขอบเขตวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณโดยยกเลิกมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กำหนดวงเงินกู้เป็นส่วนหนึ่งกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณที่ค้างไว้ เพื่อชำระหนี้เงินกู้และกำหนดวงเงินกู้ใหม่ให้เป็นสัดส่วนกับรายได้จริงของรัฐบาลในปีงบประมาณที่แล้วแทน ซึ่งจะต้องมี

การแก้ไขบทบัญญัติอื่น ๆ ในพระราชบัญญัตินี้และพระราชบัญญัติอื่นให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ด้วย

การกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีให้ขึ้นกับฐานะทางการคลังและความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว นอกจากจะเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาลแล้วยังเป็นการบังคับในทางอ้อมให้รัฐบาลต้องพยายามปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรและการบริหารการจัดเก็บให้เหมาะสมเพิ่มรายได้ของรัฐบาลในสัดส่วนที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น อันจะเป็นวิธีแก้ปัญหการขาดดุลงบประมาณในระยะยาวที่ได้ผลดีที่สุด

นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการกู้เงินมาใช้ให้อยู่ในขอบเขตวงเงินที่เหมาะสมแล้วจะต้องยกเลิกบทบัญญัติซึ่งอาจก่อให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวโดยไม่ผ่านระบบควบคุมตามระบบงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่บัญญัติว่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุม มิให้มีการใช้จ่ายเกินตัวของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยไม่ผ่านกระบวนการควบคุมทางงบประมาณโดยปกติก่อน

สำหรับการกู้เงินภายในประเทศเพื่อใช้ชำระหนี้เดิมในลักษณะที่เป็นปรับโครงสร้างและลดภาระหนี้เงินกู้ภายในประเทศ (Refinance) ก็อาจมีความจำเป็นเพื่อลดภาระหนี้ที่และผ่อนคลายภาระหนี้ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน ดังนั้นจึงควรให้มีการกู้เงินภายในประเทศเพื่อชำระหนี้เดิมได้ตามความจำเป็นโดยกำหนดไว้เป็นมาตราหนึ่งต่างหากจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าวแล้ว เพราะเป็นการกู้เพื่อชำระหนี้เดิมมิได้ทำให้เกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้นใหม่แต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามควรมีการจำกัด

ชอบเขตการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมไว้ด้วยโดยอาจกำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับจำนวนหนี้เดิม เพื่อไม่ให้มีการกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้เดิมมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้มีการควบคุมดูแลการกู้เงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันได้สะดวกและเหมาะสมแก่กรณี

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ได้จำกัดขอบเขตวงเงินกู้ต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไว้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่าย กล่าวคือ บัญญัติไว้เป็นมาตรา 3 วรรคสองว่า "ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่าร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ" จึงอาจทำให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเกินตัว ทำนองเดียวกันกับการกู้เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ดังนั้นเพื่อควบคุมและป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้จึงควรยกเลิกบทบัญญัติตามมาตรา 3 วรรค 2 ดังกล่าวและกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตวงเงินกู้จากต่างประเทศใหม่ให้เป็นสัดส่วนกับรายได้จริงของงบประมาณในปีที่แล้ว เช่นเดียวกับข้อ 2 นอกจากนั้นเนื่องจากการกู้เงินจากต่างประเทศการชำระหนี้คืนจะต้องใช้เงินตราต่างประเทศ จึงควรมีหลักเกณฑ์จำกัดขอบเขตการชำระหนี้เงินกู้ไว้เป็นอัตราส่วนร้อยละกับรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการในต่างประเทศในปีที่แล้วด้วย ทั้งนี้เพื่อควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นอยู่กับการขายสินค้าซึ่ง เป็นเกณฑ์แสดงความสามารถในการก่อหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง สำหรับอัตราส่วนที่จะจำกัดไว้กับรายได้จริงของรัฐบาลและรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการในต่างประเทศในปีที่แล้วเป็นจำนวนเท่าใดก็จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างรอบคอบต่อไป

นอกจากนั้นเพื่อให้หลักเกณฑ์การควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศมีความรัดกุมยิ่งขึ้นจึงควรกำหนดความหมายและขอบเขต

ของการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาประเทศไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนพอสมควร เพื่อมิให้เป็นปัญหาในการถือปฏิบัติและการพิจารณาควบคุมต่อไปด้วย

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมและจำกัดขอบเขต การค้าประกันของรัฐบาลให้ครอบคลุมและรัดกุมยิ่งขึ้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมและจำกัดขอบเขตการค้าประกันของรัฐบาลไว้แต่เฉพาะกรณีที่เป็น การค้าประกันหนี้ของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินไม่ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจ อื่น ๆ ทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เหล่านี้กู้เงินจากต่างประเทศโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้า ประกันได้โดยไม่มีขอบเขตวงเงินจำกัด และพระราชบัญญัตินี้มิได้จำกัดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ค้าประกัน ว่าต้อง เป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์หรือกิจการใดจึงทำให้มีภาระหนี้ที่เกิดจาก การค้าประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ เพิ่มขึ้นอย่างมากและมีถั่วเงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสมหรือมีลักษณะ เป็นการหลีกเลี่ยงหลักการทางด้านการงบประมาณและการคลัง บางประการก่อให้เกิดภาระหนี้โดยตรงแก่รัฐบาลเป็นจำนวนไม่น้อย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดไว้ดังนี้

4.1 ควรกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินที่รัฐบาลมีอำนาจค้าประกันไว้ให้ชัดเจนซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรจำกัดขอบเขต วัตถุประสงค์ของการกู้เงินให้กู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศหรือเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินเท่านั้นที่รัฐบาล จะทำการค้าประกันให้โดยกำหนดความหมายและขอบเขตไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนเพียงพอ ไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติด้วยเพื่อมิให้กู้เงินมาใช้จ่ายเป็นรายจ่ายประจำในลักษณะ เงิน ถูกหนุนหรือเพื่อชดเชยการขาดทุนตลอดจนมิให้ส่วนราชการใช้จ่ายที่มีลักษณะ เป็นการใช้จ่าย เงินเกินวงเงินงบประมาณแผ่นดินหรือหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ทางการเงินและการคลังอื่น

ผู้วิจัยเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่ว่ารัฐบาลจำเป็นต้องค้าประกันหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินเพื่อให้สามารถกู้เงินมาใช้จ่ายโดยเสียอัตราดอกเบี้ยต่ำและได้รับเงื่อนไข

เงินกู้ที่คิดว่า รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินกู้โดยตรง นอกจากนั้นยังตระหนักดีว่า รัฐบาลมิได้ตั้ง รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินขึ้นมาเพื่อหารายได้เท่านั้น แต่เพื่อต้องการ จัดกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้แก่ประชาชน ตลอดจนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญมากกว่า ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องจัดหาเงินทุน เงินอุดหนุนและเงินชดเชยการขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกปี แต่ด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องแล้ว การกู้เงินมาใช้จ่ายซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายจากต่าง ๆ ในการกู้จึงควรกู้เงินมาใช้จ่ายในการลงทุนที่ให้ผลตอบแทน แม้ค่านับดอกเบี้ยก็ถือว่าเป็นเรื่อง ที่คุ้มค่าได้ แต่การที่รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินชดเชยการขาดทุนแก่รัฐวิสาหกิจโดย ให้รัฐวิสาหกิจกู้แต่รัฐบาลค้ำประกัน และรับภาระชำระหนี้โดยตรงแทนรัฐวิสาหกิจ น่าจะเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง เพราะไม่ใช่ลักษณะการค้ำประกันแต่มีลักษณะเป็นการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาลเพื่อหลีกเลี่ยงการกู้เงินสำหรับชดเชยการขาดดุลของรัฐบาลตามปกติ และมีผลเท่ากับเป็นการขยายวงเงินกู้ของรัฐบาลทางหนึ่งทำให้มีภาระหนี้เพิ่มขึ้นโดยไม่สมควร และสำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินบาทสมทบก็มีลักษณะเป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลอย่างหนึ่ง เพราะโดยปกติรัฐบาลจะต้องจัดหาเงินบาทสมทบให้แก่รัฐวิสาหกิจและยิ่งไปกว่านั้นการ กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำเงินตราต่างประเทศมาทำเป็นเงินบาทก็เป็นการใช้เงินตราต่างประเทศโดยไม่จำเป็นอีกด้วย ทำให้เสียเงินตราต่างประเทศไปอย่างน่าเสียดาย ฉะนั้น ด้วยเหตุผลและความเหมาะสมต่าง ๆ อันชอบด้วยหลักการที่ควรถือปฏิบัติในทาง การเงินและการคลังดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะจำกัดขอบเขต วัตถุประสงค์การกู้ของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกันให้กู้เพื่อใช้จ่ายในการ ลงทุนของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินหรือเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศ

4.2 ควรจำกัดขอบเขตวงเงินค้ำประกันหนี้เงินกู้ให้ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจทุกประเภทเพื่อให้มีหลักเกณฑ์การควบคุมการใช้อำนาจค้ำประกันของรัฐบาลโดยครบถ้วนและเป็นระบบ และควรยกเลิกการกำหนดขอบเขตวงเงินค้ำประกันเงินกู้ที่กำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่กำหนดขอบเขตวงเงินกู้ให้เป็นสัดส่วนกับรายได้จริงของรัฐบาลในปีที่แล้วแทนเพื่อเป็นการควบคุมมิให้มีการใช้จ่ายเกินตัวโดยใช้หลักการเดียวกัน

กับที่ได้เสนอแนะไว้แล้วในข้อ 2 แต่สำหรับกรณีนี้เนื่องจากผู้กู้คือรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงิน การพิจารณากำหนดอัตราส่วนที่จะกำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้ของรัฐบาลที่จะต้องมีการกำหนดขึ้นให้เหมาะสมอาจใช้เกณฑ์การกำหนดที่ผ่อนคลายกว่ากรณีที่เป็นการกู้โดยตรงของรัฐบาลดังที่เสนอแนะไว้ในข้อ 2 และข้อ 3 แต่ควรมีการควบคุมขอบเขตอัตราภาระการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้ของรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินอีกด้วย เพื่อให้การกู้เงินมาใช้จ่ายขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้คืนของสถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งโดยตรงอีกด้วย กำหนดเป็นสัดส่วนต่อรายได้จริงในปีที่แล้วของรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินนั้น ๆ เช่นกัน

5. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ พ.ศ. 2524 ให้กู้ อยู่ในขอบเขตที่จำกัดแน่นอน

ตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจำกัดขอบเขตวงเงินกู้ในบึงบประมาณหนึ่ง ๆ ไว้ว่ามูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ จึงเป็นการกำหนดขอบเขตวงเงินไว้กว้างมาก ไม่มีจำนวนจำกัดแน่นอนและมีผลกระทบโดยตรงต่อขอบเขตวงเงินกู้เพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรถือปฏิบัติในการกู้เงินมาใช้จ่ายที่ว่าควรกู้เงินมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือกู้มาเพื่อใช้จ่ายลงทุนให้ผลประโยชน์นอกเงยเท่านั้น แต่การใช้จ่ายด้านการทหารถือว่าไม่ใช่เป็นการลงทุนมีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำที่ต้องจัดให้มีคามความจำเป็นในการบริหารประเทศ จึงควรใช้จ่ายจากเงินงบประมาณประจำปีซึ่งเป็นรายได้ตามปกติของรัฐบาลเท่านั้น แม้ว่าในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายมากขึ้นจากเงินงบประมาณปกติจะทำให้งบประมาณด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศลดลง แต่กิจกรรมเหล่านี้อาจกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมาใช้จ่ายได้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและมีเงื่อนไข

ที่ผ่อนปรนกว่า เพราะการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายทางด้านการทหารถือว่ามิใช่การลงทุน จึงไม่สามารถกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศได้ ต้องกู้จากสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงและมีระยะเวลาชำระคืนสั้นจึงก่อให้เกิดภาระหนี้ที่มากกว่าการกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกู้เงินมาใช้จ่ายโดยเฉพาะจากต่างประเทศ เช่น การซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่างประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศก็ควรจะทำในขอบเขตที่จำกัดยิ่งเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อวงเงินเพื่อลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในการจำกัดขอบเขตวงเงินกู้เพื่อใช้จ่ายซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารตามพระราชบัญญัตินี้ให้กำหนดขอบเขตวงเงินกู้ไว้เป็นสัดส่วนที่แน่นอนกับเงินรายได้จริงของรัฐบาลในปีที่แล้ว โดยไม่รวมไว้กับขอบเขตวงเงินกู้เพื่อมาใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ก็ควรจำกัดขอบเขตภาระชำระหนี้ไว้เป็นอัตราส่วนกับรายได้เงินตราต่างประเทศในสัดส่วนที่แน่นอนด้วย ในหลักเกณฑ์ท่านองเคียวกับการจำกัดขอบเขตภาระหนี้ในการกู้เงินจากต่างประเทศตามข้อ 3 ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดภาระหนี้สูงเกินความสามารถในการหารายได้และทำให้งานที่เกี่ยวข้องต้องพยายามหาแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยถูก และมีเงื่อนไขที่ดียิ่งขึ้นเพื่อให้มีโอกาสกู้เงินมาใช้จ่ายตามโครงการนี้ได้มากขึ้นอีกด้วย

6. ควรปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล และรูปแบบของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การกำหนดระเบียบโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการควบคุมการกู้เงินมาใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และการตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยคณะรัฐมนตรีในการควบคุมดูแลการกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมดูแลการกู้เงินมาใช้จ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามอำนาจและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และเป็นการเสริมหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดไว้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และทำให้สามารถควบคุมดูแลการขอกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้ได้ละเอียดรอบคอบในทางปฏิบัติและเป็นไปด้วยความเหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ไม่มี

การถือปฏิบัติอย่างจริงจังจึงมีการยกเว้นหรือผ่อนคลายหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยคณะรัฐมนตรี อยู่เสมอ ทำให้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มักไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ และโครงสร้างของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นก็ไม่มีอำนาจ ศึกษาคำปรึกษาการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้นเพื่อให้ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ตลอดจนคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นสามารถ ควบคุมดูแลการกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ผลตามต้องการ เห็นควรปรับปรุง ระเบียบและโครงสร้างคณะกรรมการดังกล่าวดังนี้

- ควรปรับปรุงระเบียบให้ใช้บังคับครอบคลุมถึงการกู้เงินทั้งจากภายใน ประเทศและจากต่างประเทศของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกหน่วยเพื่อให้มีระบบการรวม ศูนย์ในการพิจารณาและเปรียบเทียบโครงการเงินกู้ต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยประสานสอดคล้อง และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้โดยกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องการกู้เงิน มาใช้จ่ายทุกหน่วยจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่กำหนดขึ้นตามระเบียบนี้ก่อน เสนอคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีข้อยกเว้นและการพิจารณาของคณะกรรมการถือเป็นศึกษาค โดยได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี

- ควรมีการกำหนดขอบเขตของวงเงินกู้ในแต่ละสาขาเศรษฐกิจในแต่ละปีไว้ เป็นสัดส่วนแน่นอนเพื่อให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาทุกสาขาตามความเหมาะสม มิให้เน้นหนักไปเฉพาะทางสาขาใดสาขาหนึ่ง เช่น ในปัจจุบัน

- ควรจัดให้มีระบบการพิจารณาและกลั่นกรองโครงการที่ขอใช้เงินกู้ให้เป็น ระบบชัดเจนและครบถ้วน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยได้เข้าร่วมพิจารณาและ กลั่นกรองตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งกำหนดเป็นแผนการกู้เงินเพื่อให้ได้โครงการเงินกู้ที่ เหมาะสมมีความสมบูรณ์พร้อมเพียงที่จะลงมือดำเนินการได้จริงและก่อให้เกิดการประสาน งานที่ดีในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

- ควรกำหนดให้มีการกู้เงินเป็นยอดรวม (Lum Sum) ในลักษณะกู้เงิน เป็นแผนงาน (Program) หรือสาขา (Sector) ไว้ด้วย เพื่อให้สามารถ เปลี่ยนแปลงการใช้เงินกู้จากโครงการที่ล้าช้าหรือไม่เหมาะสมไปยังโครงการอื่นได้เพื่อ

ลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจทั้งในรูปค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินกู้และค่าเสียโอกาสต่าง ๆ

- ควรกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจำกัดขอบเขตวงเงินกู้จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ไว้ให้เหมาะสม เพราะการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ภายในประเทศและจากต่างประเทศก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันและก่อให้เกิดภาระหนี้ที่มากขึ้นแตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์จำกัดวงเงินกู้จากแหล่งต่าง ๆ ไว้ให้แน่นอนสำหรับใช้ถือปฏิบัติในแต่ละปีเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมีความต่อเนื่องในระยะยาวพอสมควร เพื่อให้ได้ผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การกู้เงินภายในประเทศควรจำกัดขอบเขตการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะการกู้เงินจากแหล่งนี้มีลักษณะเท่ากับการพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ จึงเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจโดยตรงอาจเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ถ้ากู้เงินมาใช้จ่ายโดยไม่มีขอบเขตจำกัด จึงควรมีการจำกัดขอบเขตไว้โดยอาจจำกัดอัตราส่วนเงินกู้ขั้นสูงที่กู้ได้จากธนาคารแห่งประเทศไทยในแต่ละปีซึ่งการจำกัดขอบเขตการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องพยายามหาวิธีการระดมเงินทุนจากเอกชนภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมเงินออมในประเทศนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดอีกด้วย

สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศก็ควรกำหนดขอบเขตจำกัดของการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดการเงินต่างประเทศ เพราะการกู้เงินจากแหล่งนี้จะมีอัตราดอกเบี้ยสูงและระยะเวลาชำระคืน และระยะเวลาปลอดหนี้สั้น จึงก่อให้เกิดภาระหนี้สินสูงกว่าเงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ และแหล่งเงินกู้เหล่านี้มักใช้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว (Float rate) ทำให้ภาระการชำระหนี้มีความไม่แน่นอน อาจก่อให้เกิดการกระจุกตัวของภาระหนี้ในช่วงสั้นได้ จึงควรจำกัดขอบเขตวงเงินกู้จากแหล่งนี้ให้อยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อให้พยายามกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศให้มากที่สุด ซึ่งการกู้เงินจากแหล่งสถาบันการเงินระหว่างประเทศจะมีผลในการช่วยคลี่คลายความเหมาะสมของโครงการและควบคุมการดำเนินงานของโครงการให้มีประสิทธิภาพในทางอ้อมอีกด้วย เพราะสถาบันการเงินระหว่างประเทศส่วนใหญ่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือให้ประเทศที่กำลังพัฒนามีเงินทุนสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมิใช่เพื่อหวังผลกำไร เป็นสำคัญ ดังนั้นการที่จะให้กู้แก่โครงการใดจึงมีการพิจารณาความเหมาะสม

ของโครงการอย่างละเอียด ตัวอย่างเช่น ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและ
พัฒนาหรือธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development)
จะให้ทุนแก่โครงการที่มีลำดับสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นโครงการที่มี
ความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์และด้านวิชาการทางเทคนิค มีการส่งผู้เชี่ยวชาญ
มาให้คำปรึกษาพิจารณารายละเอียดของโครงการที่จะขอกู้เมื่อกู้ไปแล้ว ก็จะมีการควบคุม
และตรวจสอบดูแลการใช้เงินให้เป็นไปตามโครงการอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (จรินทร์
เทศวานิช 2529 : 834) ในขณะที่สถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดประเทศดำเนินกิจการ
เพื่อหากำไรเป็นสิ่งสำคัญจึงมักไม่พิจารณาความเหมาะสมหรือประสิทธิภาพของโครงการที่ขอกู้
มากนัก แต่ถือว่าเป็นการกู้ของรัฐบาลหรือโดยรัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งมีความมั่นคงก็จะให้
กู้โดยง่าย แต่อย่างไรก็ตามการกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมากเกินไปก็อาจ
มีผลทำให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดแนวทางการดำเนิน
งานตามโครงการเงินกู้มากเกินไปก็ได้ จึงอาจต้องมีการจำกัดขอบเขตไว้เช่นกัน และ
รัฐบาลควรมีนโยบายในการขอกู้เงินมาเป็นยอกรวม (Lum Sum) ของหลายโครงการ
และนำไปจัดสรรให้โครงการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมในภายหลังเพื่อป้องกันไม่ให้แหล่ง
เงินทุนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดโครงการหนึ่งโครงการใดมากเกินไป ส่วนการที่จะ
กำหนดอัตราส่วนของการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ อย่างไม่ควรมีการพิจารณาโดยรอบคอบ
ถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและทางการเมืองระหว่างประเทศด้วย ยกเว้นเฉพาะการ
กู้เงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) ไม่สมควรกำหนดแหล่ง
เงินกู้ไว้เช่นเดียวกับการกู้เงินมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามปกติเพราะมีความ
จำเป็นต้องฉวยโอกาสจากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในแหล่งต่าง ๆ ที่ลดลง เพื่อปรับโครงสร้าง
เงินกู้หรือลดภาระเงินกู้เดิม

- ควรกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการ
ควบคุมการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) โดยตรงทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการ
มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อมาใช้จ่าย
ตามโครงการต่าง ๆ ย่อมทราบสถานการณ์ ปัญหาและภาระหนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่เป็นอย่างดี

ทำให้การพิจารณาเงินมาใช้จ่ายกับการกู้เพื่อชำระหนี้เดิมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกันเป็นอย่างดี ไม่เกิดการหนี้หรือการกระจุยตัวของหนี้ในปีใดปีหนึ่งมากเกินไป และการควบคุมดูแลในรูปแบบคณะกรรมการน่าจะทำให้มีการพิจารณากลับกรองการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมเป็นไปด้วยความรอบคอบในทุกด้านทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว นอกจากนั้นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าเงินการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมไว้ให้ชัดเจนและรัดกุม เช่น ควรกำหนดให้มีการจัดทำตารางภาระหนี้ในแต่ละปีไว้และติดตามให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ กำหนดให้มีการกระจายการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ และเงินตราสกุลต่าง ๆ ตามสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยหรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้เกิดภาระหนี้สูงขึ้นกว่าเดิมมากเกินไป เป็นต้น

- ควรปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบของคณะกรรมการให้เหมาะสมกับอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการกู้เงินของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและมีหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นคณะกรรมการโดยครบถ้วน และควรจัดรูปแบบของฝ่ายเลขานุการให้มีลักษณะเป็นสำนักงานมีบุคคลากร อุดม งบประมาณและสถานที่ที่จะสามารถสนับสนุนให้ดำเนินการของคณะกรรมการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องจัดให้มีระบบรวบรวมและประมวลข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย เพราะเป็นสิ่งสำคัญที่จะเสริมมาตรการในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล แม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไว้อย่างเหมาะสมและรัดกุมเพียงใดก็ตาม ถ้าไม่มีระบบข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันใช้ในการพิจารณา ก็ไม่อาจทราบได้ว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ได้มีการกู้เงินเกินขอบเขตวงเงินที่กำหนดไว้หรือไม่ เมื่อใด ควรจะทำการกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้เดิมเพื่อเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ให้เหมาะสม เป็นต้น ดังนั้น ในการควบคุมดูแลการกู้เงินของรัฐบาลจะต้องจัดให้มีระบบรวบรวมและประมวลข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย เพื่อให้มีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาลและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องครบถ้วน และประมวลไว้ในรูปแบบและระบบที่สามารถนำไปใช้โคทันที่สำหรับการกำหนดนโยบายและตัดสินใจของผู้บริหารได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วและให้การปฏิบัติงานและประสานงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องตรงกัน นอกจากนี้เพื่อให้มี

ข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ในการเผยแพร่ต่อสาธารณชน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและ
 ค้นคว้าวิจัยทางค่านิชาการ ตลอดจนเพื่อการเผยแพร่ต่อสื่อมวลชนและ ประชาชนทั่วไป
 เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีของประชาชนได้อย่างสม่ำเสมอตามระยะเวลาอันสมควรอีกด้วย.

ผู้วิจัยตระหนักดีว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายมิใช่เรื่องจะกระทำได้
 โดยง่ายต้องมีกระบวนการและขั้นตอนที่ยังยากพอสมควรและต้องใช้เวลาในการดำเนิน
 การนาน แต่เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินของรัฐบาลโดยเฉพาะปัญหาภาระหนี้
 ที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าวิตก มีสาเหตุมาจากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่
 เหมาะสมและรัดกุมเพียงพอ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวได้ในที่สุด
 ดังนั้นการแก้ไขและปรับปรุงมาตรการในทางกฎหมายจึงควรได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยเร็ว
 ในขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศยังไม่ประสบกับภาวะวิกฤตอย่าง
 รุนแรงยังพอแก้ไขได้ง่าย ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าหากได้มีการพิจารณาแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย
 ตามแนวทางที่ได้เสนอแนะไว้ข้างต้นควบคู่ไปกับการดำเนินมาตรการทางการเงิน และ
 การคลังจะสามารถควบคุมการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม
 และเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างแท้จริง.