

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทย

การกู้เงินเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลกระทำขึ้นเพื่อระดมเงินทุนมาใช้จ่าย ในขณะที่เงินรายได้ตามปกติของรัฐบาลมีอยู่ไม่เพียงพอโดยเข้าสัญญาผูกพันต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะชำระเงินคืนในระยะเวลาที่กำหนด ฉะนั้นการกู้เงินของรัฐบาลย่อมก่อให้เกิดภาวะผูกพันในอันที่จะต้องชำระหนี้ในอนาคตและนอกจากนั้นการกู้เงินยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจการเงิน การคลัง อย่างกว้างขวางและอาจมีผลกระทบต่อการค้าเงินนโยบายทางการเงินของเมืองของประเทศอีกด้วย ดังนั้น การกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และเป็นไปตามเหตุผลความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น ประเทศต่าง ๆ จึงมักมีการออกกฎหมายจำกัดอำนาจในการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อการควบคุมการกู้เงินให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและรัดกุม ทั้งนี้ เพราะการตรากฎหมายย่อมต้องผ่านการพิจารณาถ่วงถ่วงจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างดี ซึ่งแต่ละประเทศก็มีมาตรการทางกฎหมายโดยการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลที่แตกต่างกันไป แต่สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การกู้เงินของรัฐบาลจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเท่านั้นโดยฝ่ายบริหาร เสนอขอตรากฎหมายกู้เงินต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในแต่ละครั้งไป การกู้เงินของรัฐบาลไทยจึงถือได้ว่าการควบคุมในทางกฎหมายมาโดยตลอด ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยก็ไม่อนุมัติผ่านกฎหมายและในการขอตรากฎหมายกู้เงินจะต้องระบุว่า จะชอกู้เงินเพื่อการใด จำนวนเท่าใด จากที่ไหนด้วย การอนุมัติกฎหมายจึงมีผลเป็นการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลให้อยู่ภายในขอบเขตตามกฎหมายที่ได้รับอนุมัติในแต่ละคราวไปอีกด้วย

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน

การกู้เงินของรัฐบาลไทยในอดีตมีการควบคุมการกู้เงินให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและไม่เกินกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในการ

ที่จะชำระหนี้สินในอนาคตโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย กล่าวคือ กำหนดให้ฝ่ายบริหาร ต้องเสนอพระราชบัญญัติกู้เงินเป็นราย ๆ ไป ความวัตถุประสงค์เฉพาะของการกู้และมักมีการกำหนดวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย แหล่งเงินกู้ และระยะเวลาใช้คืนเงินกู้ ไว้เป็นการแน่นอนซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมอย่างเข้มงวด แต่ต่อมารัฐบาลมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การกู้เงินของรัฐบาลมีความคล่องตัวและรวดเร็วขึ้นจึงได้มีการตรากฎหมายให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินโดยกำหนดวัตถุประสงค์และวงเงินกู้ไว้กว้าง ๆ รัฐบาลสามารถกู้เงินมาใช้จ่ายภายในขอบเขตวัตถุประสงค์และวงเงินที่กำหนดได้ตามความจำเป็นโดยไม่ต้องขออนุมัติตรากฎหมายเป็นคราว ๆ ไปดังได้กล่าวมาแล้วและมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลให้เป็นไปตามขอบเขตวัตถุประสงค์และวงเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนดอันได้แก่ คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยมีอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมและด้านองค์กรควบคุม

1. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการ กู้เงินของรัฐบาล

จากการศึกษาวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ กู้เงินและการค้า ประกันของรัฐบาลไทย ปรากฏว่าบทบัญญัติทางกฎหมายที่ใช้ในการ ควบคุมการกู้เงินและค้าประกันของรัฐบาลมีอยู่ 3 ด้าน คือ การควบคุมขอบเขต วัตถุประสงค์ของการกู้ การควบคุมวงเงินกู้หรือค้าประกันและการ ควบคุมจำกัดผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้าประกัน จึงจะได้พิจารณารายละเอียดต่อไปนี้ โดยแยกพิจารณาเป็นการ ควบคุมการกู้เงินภายในประเทศ และการควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศ

1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการ ควบคุมการ กู้เงินในประเทศ

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุม

ขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและวงเงินกู้ไว้ในมาตรา 9 ทวิ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4)

พ.ศ. 2517 มาตรา 9 ทวิ บัญญัติว่า

"เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ณ รายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินใดก็ตาม ความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้"

ตามพระราชบัญญัตินี้จึง เป็นบทกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการกู้เงินในประเทศ ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเนื่องจากของรัฐบาลโดยให้ การทำได้เฉพาะให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้และการกู้เงินเพื่อการนี้ในปีหนึ่ง ๆ จำกัดวงเงิน กู้ไว้ไม่ให้เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ล่วงมาแล้วแต่กรณีที่ยี่สิบ ร้อยละยี่สิบของงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

การกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพราะ รายจ่ายสูงกว่ารายได้คือการ กู้เพื่อสนองมาใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายนั่นเอง ดังนั้น การกู้เงินมาใช้ตามวัตถุประสงค์นี้จึง เท่ากับเป็นการให้กู้มาใช้จ่ายได้ทุกวัตถุประสงค์ตาม ความจำเป็นของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่ขาดไป เช่น อาจเป็นการกู้มาใช้ เพื่อลงทุนพัฒนาประเทศ กู้มาเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิมก็ได้

1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการ ควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศ

การ กู้เงินจากต่างประเทศมีบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ควบคุมให้รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย ได้แต่เฉพาะตามวัตถุประสงค์และภายใน วงเงินที่กำหนดโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการ กู้เงินมีดังนี้

1.2.1 ให้อำนาจกระทรวงการคลังให้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคม

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยบัญญัติว่า

ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจาก

- (1) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (2) รัฐบาลต่างประเทศ
- (3) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- (4) แหล่งเงินทุนของเอกชนในต่างประเทศ

เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การที่คำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าตามที่ประกาศใช้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศในวันที่ทำสัญญา

1.2.2 ให้อำนาจกระทรวงการคลังให้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร

พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยบัญญัติว่า

ให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติจากรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจากรัฐบาลต่างประเทศหรือ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

การกู้เงินตามพระราชบัญญัติในปึงประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงิน เมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

1.2.3 ให้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528

พระราชกฤษฎีกาให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมไว้ในมาตรา 3 โดยบัญญัติว่า

"ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้กู้เงินตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร หรือกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ หรือในกรณีที่กระทรวงการคลังได้ก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้าประกันตามกฎหมายว่าด้วยการ กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันหรือตามกฎหมายอื่น ถ้ากระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้างเงินกู้ ชยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินรายใหม่ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงการคลัง หรือของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันรายเดิมได้

มาตรา 4 บัญญัติว่า การกู้เงินตามมาตรา 3 ให้กู้ได้จาก

- (1) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (2) รัฐบาลต่างประเทศ
- (3) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือ
- (4) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

และในมาตรา 5 บัญญัติว่า "การกู้เงินตามมาตรา 4 ในปึงประมาณหนึ่ง ๆ จะต้องมียอดเงินกู้ไม่เกินจำนวนดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เป็นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร หรือตามกฎหมายว่าด้วยการกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลัง เป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะผู้กู้

(2) ในกรณีที่เป็นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหรือตามกฎหมายอื่น ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลัง เป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะผู้ค้ำประกัน

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในวันที่ทำสัญญา

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศให้กู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ 3 ประการเท่านั้น คือ เพื่อใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร และเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ การกู้เงินจากต่างประเทศจึงนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์อื่นไม่ได้ และการกู้เงินจากต่างประเทศที่ให้อำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องอยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์และวงเงินกู้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น การกู้เงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ย่อมจะนำไปใช้จ่ายในวัตถุประสงค์อื่น เช่น เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศไม่ได้

1.3 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการค้ำประกัน

กฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการค้ำประกันของรัฐบาลคือพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 มาตรา 4 และมาตรา 5

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการ คลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2520
(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519) มาตรา 4 บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับมาตรา 5 กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ
หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงิน ได้
โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องเป็น

(ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อย
กว่าร้อยละเจ็ดสิบหรือ

(ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและหรือองค์การของรัฐและหรือบริษัทจำกัดตาม
(ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

มาตรา 5 บัญญัติว่า กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดผูกพันด้วยการค้าประกันเป็น
จำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ยกพันนั้น เกินกว่าจำนวนคงต่อไปนี้มีได้

(1) ในกรณีที่ถูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 หกเท่าของ
เงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(2) ในกรณีที่ถูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบัน
การเงินนั้น

(3) การก่อกำหนดผูกพันตาม (1) และหรือ (2) ในบึงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้อง
เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ความใน (3) มิให้ใช้บังคับแก่การค้าประกันในการ ค่ออายุสัญญาหรือแก้ไข
สัญญาการค้าประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินการค้าประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม"

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมขอบเขต
การค้าประกันหนี้ของรัฐบาลว่าต้องเป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินมา เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์
ประสงค์ใดและกู้จากแหล่งใดแต่จำกัดการค้าประกันของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังว่าให้
การค้าประกันได้เฉพาะหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐ

วิสาหกิจและหนี้ของสถาบันการเงิน ดังนั้น ไม่ว่าส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงิน จะกู้เงินมาใช้จ่ายจากแหล่งใดภายในหรือภายนอก ประเทศก็ตาม และกู้มาเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ใด ๆ เช่น กู้เงินมาเพื่อลงทุนหรือ กู้เงินมาเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนได้ทั้งสิ้น กระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีย่อมกระทำการค้ำประกันได้ทั้งสิ้น แต่ได้จำกัดขอบเขตวง เงินค้ำประกันไว้คือ

- กรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจจะค้ำประกันเป็นวง เงินเกินกว่า หกเท่าของ เงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่ได้
- กรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินจะค้ำประกันเป็นวง เงินเกินกว่าสี่เท่าของ เงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้นไม่ได้

ทั้งนี้วงเงินการค้ำประกันทั้ง 2 กรณี ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่ เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ส่วนการ ค้ำประกันส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่นนอกจากนี้ไม่ได้จำกัดขอบเขตวง เงินค้ำประกันไว้แต่อย่างใด จึงสามารถ ค้ำประกันเงินกู้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ได้โดยไม่จำกัดวงเงิน แต่จะต้อง ผ่านการ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

1.4 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จำกัดผู้มีอำนาจกู้เงินและค้ำประกัน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 23 ทวิ บัญญัติว่า "ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อนนี้ ผู้กัณฑ์เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันมิได้เว้นแต่ในกรณีที่การก่อนใน มาตรา 23 ครี"

และในมาตรา 23 ครี บัญญัติว่า "รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะนิติบุคคล ถ้ามี ความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ ได้ ความเงื่อนไขดังนี้

- (1) ในกรณีกู้ยืมเพื่อการลงทุนรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้อง เสนอแผนงานลง ทุนให้คณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา
- (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการและถ้า เป็น จำนวนเกินกว่าห้าล้านบาทจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย



เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ใดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง"

คำว่า "ส่วนราชการ" ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา 4 บัญญัติว่า "ส่วนราชการ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการ เมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น"

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดผู้มีอำนาจกู้ยืมเงิน หรือการค้ำประกันของรัฐบาลโดยจำกัดให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจขอกู้ยืมเงินและค้ำประกันแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมการกู้ยืมเงิน และการกู้ยืมทางหนึ่ง คือควบคุมดูแลค้ำประกันการค้ำเงินและการบริหารเงินกู้ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องการกู้เงินมาใช้จ่ายจะต้องเสนอเรื่อง ไปให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการควบคุมดูแลการกู้เงินของหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลอยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์กรเดียว ทำให้มีการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและมีการประสานต่อเนื่องกัน ซึ่งหากยอมให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทำการกู้เงินได้เองแล้วก็จะอาจเกิดการ แข่งขันในการระดมเงินทุน อันจะเป็นภาระต่อรัฐบาลในการชำระหนี้มากกว่าที่ควร หรืออาจมีการปฏิบัติแตกต่างกันทั้ง ๆ ที่เป็นหนี้ของรัฐบาลด้วยกัน ก่อให้เกิดความยุ่งยาก สับสนในการดำเนินการกู้เงินและบริหารหนี้ได้

สำหรับรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 23 ทวิ ดังกล่าว แต่รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะบุคคลซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดกู้ยืมให้ได้โดยเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณาออกนอกระบบก็ยังคงให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณด้วย ดังนั้น จึงเท่ากับกระทรวงการคลัง เป็นผู้ควบคุมการดำเนินการกู้เงินทางอ้อมนั่นเอง

2. องค์กรควบคุม

เมื่อมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลก็ย่อมจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินการ เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์

กฎหมายกำหนดไว้ นั้น องค์การที่ควบคุมของประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็คือ รัฐสภา และ คณะรัฐมนตรี

2.1 รัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์การสำคัญในการควบคุมการเงินของรัฐบาลในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 76 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะตราเป็นกฎหมายได้ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา"

มาตรา 135 บัญญัติว่า

วุฒิสภาและสภาผู้แทน มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 136 บัญญัติว่า

ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ก็ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

มาตรา 137 บัญญัติว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใ้ช่วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปราย
นั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
เป็นรายบุคคลหรือทั้ง คณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ดังนั้นในการควบคุมการ ฎเงินของรัฐบาลโดยองค์การรัฐสภากระทำได้โดยอาศัย
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้แก่

2.1.1 การควบคุมโดยการอนุมัติกฎหมาย

การ ฎเงินของ รัฐบาลต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายซึ่ง ฝ่ายบริหาร
จะเป็นผู้ เสนอร่างกฎหมาย ฎเงินต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นกฎหมาย รัฐสภาจึงสามารถ ควบคุม
การ ฎเงินของ รัฐบาลโดยพิจารณา ร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร เสนอจึงสามารถควบคุมการ ฎเงิน
โดยกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการ ฎเงิน วงเงิน ฎ และขอบเขตในกา ฎเงินนั้น ๆ
ตามที่เห็นว่าจะทำให้การ ฎเงินของ รัฐบาลเป็นไปด้วยความเหมาะสม และเพื่อตราเป็น
กฎหมาย ฎนั้นแล้วฝ่ายบริหาร ก็จะต้องนำไปดำเนินการ ฎเงินภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2.1.2 การควบคุมของรัฐสภาในขั้นตอนการใช้กฎหมาย

เมื่อฝ่ายบริหารได้รับอนุมัติร่างกฎหมายตราเป็นกฎหมาย ฎเงิน
ฉบับต่าง ๆ มีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องนำไปดำเนินการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์และ
ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดจะดำเนินการ นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ซึ่ง รัฐสภา
ย่อมอาศัยอำนาจในการ ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ควบคุมดูแล
การ ดำเนินการของฝ่ายบริหาร ถ้าเห็นว่าไม่ดำเนินการ ตามขอบเขตที่กฎหมาย เช่น ฎเงิน
เกินกว่าวงเงินหรือนำไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น เป็นต้น รัฐสภาก็มีอำนาจในการตั้งกระทู้
ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีรายบุคคลหรือทั้งคณะได้
ตลอดจนสามารถ เสนอร่าง กฎหมายฉบับใหม่เพื่อตราเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง
ให้กา ควบคุมการ ฎเงินของ รัฐบาลเป็นไปด้วยความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้นต่อไป

2.2 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ

แผ่นดิน* ย่อมมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการกู้เงินและควบคุมการกู้เงินมาใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และในฐานะองค์การผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารและพัฒนาประเทศโดยตรง นอกจากจะต้องควบคุมดูแลการกู้เงินให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว คณะรัฐมนตรียังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกู้เงินสำหรับควบคุมดูแลและกรั่นกรองการเสนอขอกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อให้การกู้เงินมาใช้จ่ายเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ และมีให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายมากเกินไปเกินกำลังที่จะชำระหนี้คืน โดยกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศเป็นระเบียบใช้บังคับในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดไว้นั้น มักมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นผู้กำกับดูแลหรือกรั่นกรองเบื้องต้นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อควบคุมการกู้เงินที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีดังนี้คือ

2.2.1 มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2507 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการกู้เงินโดยกำหนดขอบเขตการชำระหนี้ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ความขอเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อหนี้กับต่างประเทศ (อ.พ.น.) ไว้ 2 ประการ คือ (พิธีสาร ลีอาชกรรม 2528 : 349)

1) จะไม่มีกรก่อหนี้งบประมาณที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยทั้งนี้ต่างประเทศและในประเทศมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 13 ของประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 146 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบด้วยเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน"

2) จะไม่มีการ ก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 7 ของเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าและบริการ ให้ต่างประเทศ แต่เมื่อรวมเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้เงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้ตามที่มิกำหนดไว้ในระเบียบการ ก่อหนี้ของประเทศ

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2526 ออกมาใหม่ให้ยกเว้นการ ปฏิบัติตามขอบเขตของ ระเบียบการ ก่อหนี้เป็นการชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ถึงปี พ.ศ. 2530 เนื่องจากภาวะการ ส่งออกตกต่ำในปี พ.ศ. 2526 ในระหว่างนี้จึงยินยอมให้สัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้จากการ ส่งออกสูงขึ้นเกินกว่าร้อยละ 9 ของรายได้เงินตราต่างประเทศจากการ ขายสินค้าและบริการ

การที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตการ ชำระหนี้ไว้ดังกล่าวก็นั้นก็เพื่อเป็นการ ควบคุมวงเงินกู้โดยทางอ้อม นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดจำกัดวงเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ไว้โดยตรง และเพื่อเป็นการ ควบคุมไม่ให้มีการกู้เงินมากเกินไปจนเกินกำลังความสามารถที่จะชำระคืนโดยกำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้เพราะการชำระหนี้ก็ต้องนำรายได้สิ่งชำนันั้นเอง และสำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศเนื่องจากต้องชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศจึงกำหนดขอบเขตการชำระหนี้ไว้เป็นสัดส่วนกับเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าและบริการในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รายได้ที่ได้มานำไปใช้ในการชำระหนี้มากเกินไป จะเกิดเสียหายแก่การใช้จ่ายอื่น ๆ ของรัฐบาล

2.2.2 ระเบียบข้อบังคับ

คณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบ เพื่อควบคุมดูแลการ กู้เงินของรัฐบาลเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2503 เพื่อควบคุมการ ก่อหนี้กับต่างประเทศ ได้แก่ ระเบียบการ ก่อหนี้กับต่างประเทศ พ.ศ. 2503 สำคัญสำคัญของระเบียบนี้ก็คือเพื่อให้มีคณะอนุกรรมการช่วยกลั่นกรองและดูแลควบคุมการ ก่อหนี้ต่างประเทศของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจขึ้นมา โดยเฉพาะเพื่อให้การ กู้เงินมาใช้จ่ายเป็นไปด้วยความเหมาะสมทั้งในแง่ เศรษฐกิจและการ เงินของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบการ ก่อหนี้ต่างประเทศให้มีความเหมาะสมมาเป็นลำดับจนกระทั่งในปัจจุบัน ระเบียบที่ใช้ในการ

การควบคุมดูแลการกู้เงินซึ่งรัฐบาลคือระเบียบการ ก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมดูแลการกู้เงินของรัฐบาลทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ และเพื่อกำหนดหน่วยงานให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและประสานงานกันต่าง ๆ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.2.2.1 หลักเกณฑ์เพื่อควบคุมดูแลการกู้เงินของภาค

รัฐบาล

ระเบียบการ ก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

ข้อ 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและกรมวิเทศสหการ รวมทั้งสิ้น 14 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการนี้มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนงาน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ก่อหนี้ของภาครัฐบาลกับต่างประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติและพิจารณาการกู้เงินทั้งภายในและต่างประเทศเพื่อนำมาใช้เป็นเงินบาทสมทบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบาย ก่อหนี้ของประเทศจึงมีอำนาจควบคุมดูแลประสานงานและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ก่อหนี้ของภาครัฐบาลก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้นเอง

ระเบียบการ ก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การควบคุมความเหมาะสมของโครงการ

ระเบียบ ก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมความเหมาะสมของโครงการไว้ในข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 คือ

ในข้อ 7 กำหนดว่า

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินการใดอันจะเป็นผล ก่อหนี้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะต้องจัดทำโครงการ เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

ในข้อ 8 กำหนดว่า

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับโครงการจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ 7 ให้สำนักงานพิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมทาง เศรษฐกิจและสังคมของโครงการ ตลอดจนพิจารณานำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามวรรคแรกนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในด้านการใช้จ่ายเงินกู้ของโครงการด้วย นอกจากนี้ ให้พิจารณาถึงที่มาของเงินบาทสมทบโครงการ ในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินในภายหลังด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความเห็นดังกล่าวข้างต้นต่อคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ในข้อ 9 กำหนดว่า

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาจัดทำแผนโครงการเงินกู้ประจำปีและ 3 ปี เสนอต่อคณะกรรมการ โดยแสดงโครงการที่คาดว่าจะใช้เงินกู้ต่างประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้พิจารณาประกอบการกำหนดแผนการก่อหนี้เป็นรายปี ตามข้อ 5(3) ภายในวันที่ 31 สิงหาคม ของทุกปี และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในแผนดังกล่าวก็ให้แจ้งคณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ ไปด้วย

จากข้อกำหนดดังกล่าว โครงการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่จะขอเงินมาใช้จ่ายได้ต้องผ่านการพิจารณาความเหมาะสมทาง เศรษฐกิจและสังคมจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนจึงจะได้รับการพิจารณาจัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการก่อหนี้ต่างประเทศตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศคือไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5(3) และข้อ 5(4) ดังนั้น จึงเป็นการควบคุมให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายเฉพาะในโครงการที่มีความเหมาะสมทาง เศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น แต่ถ้าวเป็นโครงการ

กู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่จะกู้จากตลาดเงินทุนจากตลาดเอกชนในต่างประเทศจะต้องให้คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศพิจารณาความเหมาะสมของโครงการให้มีความเหมาะสมทางการเงินตามที่ระเบียบนี้กำหนดไว้ในข้อ 5(8) อีกด้วย

ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.2528 ข้อ 5(3) กำหนดว่า

พิจารณาจัดทำแผนการ ก่อหนี้จากต่างประเทศสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ตุลาคม ของทุกปี โดยแผนดังกล่าวจะต้องแสดงถึงหน่วยงานผู้ขอกู้ แหล่งเงินที่คาดว่าจะกู้ วงเงินกู้ หมายกำหนดการกู้เงิน ความต้องการ เงินบาทสมทบ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องแสดงไต๋ด้วยว่าวงเงินกู้ตามแผนดังกล่าวเมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในช่วง 5 ปีต่อไปแล้ว ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไป จะต้องมียอดตราส่วนไม่เกินกว่าร้อยละ 9

สำหรับการคิดภาระหนี้ตามแผนดังกล่าวสำหรับหนี้ระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี ให้นับเฉพาะการกู้เงินที่จะก่อเนื่องกับการ กู้เงินระยะยาวในโอกาสต่อไป หรือที่เป็นการ กู้เงินในรูปเงินทุนหมุนเวียน (Revolving Fund) และในทั้ง 2 กรณี ให้คำนวณดอกเบี้ยตามเงื่อนไขของเงินกู้นั้น ๆ โดยถือว่าไม่ต้องชำระเงินต้น แต่ให้ถือว่ามีเงินต้นและดอกเบี้ยสำหรับปีต่อ ๆ ไป ตามเงื่อนไขทั่วไปของเงินกู้จากตลาดการเงินต่างประเทศระยะยาว

และในข้อ 5(4) กำหนดว่า

"เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการ ก่อหนี้ประจำปีตามข้อ 5(3) แล้ว ห้ามมิให้มีการ ก่อหนี้นอกเหนือจากที่ได้อนุมัติตามแผนนี้ เว้นเสียแต่ว่าจะได้มีการตัดวงเงินกู้ที่อยู่ในแผนแล้วออกเสียอย่างน้อยเท่ากัน"

ระเบียบการ ก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ.2528 ข้อ 5(8) กำหนดว่า

พิจารณาการ กู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่จะกู้จากตลาดเงินทุนเอกชนในต่างประเทศตามเงื่อนไขดังนี้

1) อยู่ในแผนการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือหากไม่อยู่จะต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการ พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหรือได้รับการ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนว่าเป็นโครงการ กรณีพิเศษที่เหมาะสม

2) ในทุกกรณีเงินกู้ที่จะได้รับการอนุมัติ จะต้องมียอดรวมผลตอบแทนเทียบเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้และค่าบริการอื่น ๆ เช่น การประกันความเสี่ยงทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และมีสัดส่วนรายได้ของกิจการ (Internal Cash Generation) เทียบกับภาระหนี้ของกิจการ ซึ่งเรียกว่า Debt Service Coverage Ratio นั้นตั้งแต่มีการก่อตั้งไม่ต่ำกว่า 1.5

แต่ระเบียบนี้มีข้อยกเว้นบัญญัติไว้ในข้อ 17(2) ว่า ในระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่ประกาศใช้ระเบียบนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นรัฐวิสาหกิจอาจเป็นต้องกู้เงินจากตลาดเงินทุนในต่างประเทศแต่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข ข้อ 5(8) - 8.2 ได้ ให้เสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศไทยพิจารณาข้อยกเว้นเฉพาะรายเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

2) การควบคุมจำกัดขอบเขตการชำระหนี้

ระเบียบการกีดกันของประเทศ พ.ศ. 2528 มีข้อกำหนดเพื่อควบคุมขอบเขตการชำระหนี้ไว้ในข้อ 5(3) จำกัดขอบเขตการชำระหนี้ไว้ว่าวงเงิน กู้ตามแผนการกู้เงินจากต่างประเทศแต่ละปีเมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในช่วง 5 ปี ค่อยไปแล้ว ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไปจะต้องมีอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 9

แต่อย่างไรก็ตามในข้อ 17 (1) ของระเบียบนี้ได้กำหนดให้ขยายขอบเขตการชำระหนี้ไว้ได้ในระยะเวลา 3 ปี นับแต่ประกาศใช้ระเบียบนี้สำหรับในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศไทยจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติให้ขยายอัตราส่วนภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการให้เพิ่มมากกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ 5(3) ได้อีกไม่เกินกว่าร้อยละ 2

2.2.2.2 การกำหนดหน้าที่ในการควบคุมดูแลและประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบการกีดกันของประเทศ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดหน้าที่ในการควบคุมดูแลและประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ ก่อหนี้ของประเทศสรุปได้ดังนี้

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมทาง เศรษฐกิจและสังคมของโครงการ เงินกู้ของส่วนราชการ และ รัฐวิสาหกิจ และจัดทำแผนโครงการ เงินกู้ประจำปีและ 3 ปี
- กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เสนอแผนความต้องการใช้เงินกู้จากต่างประเทศของเหล่าทัพต่าง ๆ
- กระทรวงการคลังมีหน้าที่ทาบตามและเจรจาทันทีแหล่ง เงินกู้รวมทั้ง ดูแลให้มีการ ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาและจัดหา เงินบาทสมทบในรูปเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ
- กรมวิเทศสหการมีหน้าที่หาแหล่ง ให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สำหรับโครงการที่จำเป็นต้อง ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการทางการเงิน

ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการ นโยบายหนี้ของประเทศเป็นผู้ดูแลจัดให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การควบคุมการ กู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อใช้ในการควบคุมการ กู้เงินของรัฐบาลทั้งจากในประเทศและจากต่างประเทศ โดยกฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมโดยจำกัดขอบเขต วัตถุประสงค์ของการ กู้เงิน จำกัดขอบเขตวงเงินกู้หรือค้ำประกันและจำกัดผู้มีอำนาจในการ กู้เงินไว้ องค์การสำคัญที่ควบคุมดูแลให้มีการ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรียังได้มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมการ กู้เงินมาใช้จ่ายอีกด้วย ได้แก่ หลักเกณฑ์ควบคุมความเหมาะสมของ โครงการที่ขอกู้และการ จำกัดขอบเขตการระหนี้ การที่รัฐบาลได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ดังกล่าวก็เพื่อควบคุมให้การ กู้เงินของรัฐบาลได้รับประโยชน์คุ้มค่าโดยมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะ เศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามต้องการ โดยไม่เกิดการระหนี้มากเกินไปเกินกว่ากำลังความสามารถทาง เศรษฐกิจและการ เงินของประเทศที่จะรับได้นั้นเอง

ผลการดำเนินการ กู้เงินของรัฐบาลไทย

การที่จะสามารถ ศึกษาวิเคราะห์ว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการ กู้เงินของรัฐบาลไทยเพื่อให้ทราบว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด และมีปัญหา

หรือข้อบกพร่องประการใดหรือไม่นั้นจะต้องทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการศึกษา ค่าเงินการกู้เงินของรัฐบาลในเรื่องที่สำคัญ ๆ ว่าเป็นอย่างไร เพื่อจะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์ต่อไป การศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการศึกษาการกู้เงินของรัฐบาลไทยครั้งนี้จะศึกษาจากข้อมูลในช่วงระยะเวลาประมาณ 5-10 ปีที่ผ่านมาเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวโน้มและข้อเปลี่ยนแปลงที่สำคัญพอสมควร โดยการรวบรวมข้อมูลสถิติ ตัวเลข จากเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ซึ่งผลการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาลไทยในเรื่องที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาล

หนี้เงินกู้ของรัฐบาลหมายความถึงหนี้ที่เกิดจากการกู้โดยตรงของรัฐบาล และรวมถึงหนี้ที่เกิดจากการกู้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน หนี้เงินกู้ของรัฐบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ หนี้เงินกู้ภายในประเทศ และ หนี้เงินกู้จากต่างประเทศ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 (ในวันที่ 31 มีนาคม 2519) จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 59,056 ล้านบาท แต่เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 จำนวน ณ วันที่ 31 มีนาคม 2529) หนี้เงินกู้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 545,756.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นถึง 9.2 เท่าของจำนวนหนี้เงินกู้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลเป็นหนี้จากการกู้โดยตรงของรัฐบาล 359,448.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 65.9 และเป็นหนี้จากการกู้ของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาล เป็นผู้ค้ำประกัน จำนวน 186,308.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 34.1 (ดูตาราง 3)

1.1 จำนวนหนี้เงินกู้ภายในประเทศ

เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 (ณ วันที่ 31 มีนาคม 2529) หนี้เงินกู้ภายในประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 294,619 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 (ณ วันที่ 31 มีนาคม 2529) ซึ่งมีหนี้เงินกู้ภายในประเทศเป็นจำนวน 46,788 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นถึง 6.3 เท่าตัว จำนวนหนี้เงินกู้ภายในประเทศที่มีอยู่ ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นหนี้จากการกู้โดยตรงของรัฐบาล คือ จำนวน 266,701.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 90.5 และเป็นหนี้จากการกู้ของรัฐวิสาหกิจโดยรัฐบาลค้ำประกัน จำนวน 27,917.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.5 การกู้เงินโดยตรง (ดูตารางที่ 3)

ของรัฐบาลเป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมวงเงินกู้ไว้ในแต่ละปี ต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณที่ค้างไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้ซึ่งผลการกู้เงินของรัฐบาลไทยที่ผ่านมายู่ภายในวงเงินที่กฎหมายจำกัดไว้ตลอดมา แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา การกู้เงินดังกล่าวเริ่มสูงกว่าแผนการกู้เงินที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาตามเอกสารงบประมาณประจำปีและมีจำนวนใกล้เคียงวงเงินกู้สูงสุดที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2526 (ดูตารางที่ 4) สำหรับเงินกู้ที่กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 มา นอกจากจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งต้องใช้ไปในการชำระหนี้เงินกู้ ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีหลังจากหักรายจ่ายประจำซึ่งเป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายบริการอื่นเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการ และลูกจ้างแล้วมีเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้ เป็นงบประมาณชำระหนี้เงินกู้ในแต่ละปี ดังนั้น จึงแสดงว่าการกู้เงินภายในประเทศส่วนหนึ่งเป็นการกู้เงินมาใช้ชำระหนี้เงินกู้คิมนั่นเอง (ดูตารางที่ 5)

1.2 จำนวนหนี้เงินกู้ต่างประเทศ

จำนวนหนี้เงินกู้ต่างประเทศเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 (๗ วันที่ 31 มกราคม 2529) มีจำนวนทั้งสิ้น 251,137.9 ล้านบาท หนี้ส่วนใหญ่เป็นการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ จำนวนหนี้จากการกู้โดยตรงเพียง 92,747.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.9 และหนี้จากการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวน 158,390.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 63.1 ล้านบาท จำนวนหนี้เงินกู้จากต่างประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก คือ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 มีจำนวนเพียง 12,268 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นกับจำนวน 251,137.9 ล้านบาท หรือเพิ่มเป็น 20.5 เท่าของจำนวนหนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 ภายในระยะเวลา 10 ปี เท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลโดยรวมเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (ดูตารางที่ 3)

2. การค้าประกันหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจ

จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลที่เกิดจากการค้าประกันเงินกู้รัฐบาลวิสาหกิจ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 (ณ วันที่ 30 มีนาคม 2529) มีจำนวนทั้งสิ้น 186,308 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากจำนวนหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการค้าประกันเงินกู้รัฐบาลวิสาหกิจเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 (ณ วันที่ 30 มีนาคม 2529) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 9,809 ล้านบาท ถึงประมาณ 18 เท่าตัว แสดงว่า รัฐบาลได้มีการค้าประกันหนี้เงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจเพิ่มขึ้นรวดเร็วมาก จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลที่ค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจเพิ่มขึ้นรวดเร็วมาก จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลที่ค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจในปัจจุบันเกือบทั้งหมดเป็นการค้าประกันหนี้เงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจจากต่างประเทศ คือ จำนวน 158,390.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 85 และเป็นการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจภายในประเทศจำนวน 29,917.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15 สำหรับปัญหาที่รัฐบาลจะต้องรับชำระหนี้แทนรัฐบาลวิสาหกิจเนื่องจากการค้าประกันตามกฎหมายนั้น แม้ว่ายังไม่มีรัฐบาลวิสาหกิจที่เกิด ปัญหาชำระหนี้ไม่ได้ตามที่นำมาใช้จ่ายแต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงการคลังค้าประกันเงินกู้รัฐบาลวิสาหกิจและรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับรัฐบาลวิสาหกิจ แห่งภาระดังกล่าวนี้ทั้งการอุดหนุนโครงการที่รัฐบาลมีนโยบายให้รัฐบาลวิสาหกิจดำเนินการ การชดเชยผลขาดทุน (เช่น กรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ข.ส.ม.ก.) และการรถไฟ) การจัดหาเงินอุดหนุนให้แก่รัฐบาลวิสาหกิจเนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณครบถ้วน (เฉพาะปี 2527-2528) มีจำนวนประมาณ 5,000 ล้านบาท) ตลอดจนส่วนราชการบางแห่งสามารถใช้เงินงบประมาณเกินวงเงินโดยผ่านรัฐบาลวิสาหกิจ เช่น โครงการสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจและทหาร เป็นต้น ภาระดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่กระทรวงการคลังจะต้องตั้งงบประมาณชำระหนี้ใหม่มีจำนวนทั้งสิ้น ณ กันยายน 2527 ประมาณ 8,700 ล้านบาท และคาดว่าจะมีวงเงินสูงขึ้นไปอีกไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ในปีต่อไปเนื่องจากการกระทรวงการคลังจะต้องเข้าช่วยแก้ปัญหารัฐบาลวิสาหกิจที่ขาดทุน เช่น ข.ส.ม.ก. และการรถไฟ ต่อไป (บันทึก อนุยปานะ 2528 ค : 25)

การค้าประกันหนี้เงินกู้รัฐบาลวิสาหกิจโดยรัฐบาลมีกฎหมายควบคุมวงเงินการค้าประกันที่รัฐบาลวิสาหกิจก่อไว้ตามตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน

พ.ศ. 2510 ซึ่งจำกัดวงเงินค่าประกันเงินกู้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจได้ไม่เกินหกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้นและจำกัดวงเงินค่าประกันเงินกู้ของสถาบันการเงินไว้ไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้วงเงินค่าประกันทั้งหมดรวมแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ แต่ปรากฏว่าจำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลที่เกิดจากการค้ำประกันรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่เกิดจากการค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น กล่าวคือ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2528 หนี้สินของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันทั้งหมดเป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยถึงร้อยละ 23 เป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร้อยละ 11.6 ส่วนหนี้ของสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ทั้งหมดมีเพียงร้อยละ 6.1 และบริษัทการบินไทยจำกัดมีเพียงร้อยละ 6 (กระทรวงการคลัง 2528 : 48) ซึ่งการที่รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การต่าง ๆ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ควบคุมวงเงินค้ำประกันเงินกู้รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลดังกล่าว จึงได้โดยไม่จำกัดวงเงินน่าจะเป็นผลที่ทำให้หนี้เงินกู้ของรัฐบาลที่เกิดจากการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

3. ภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาล

การชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ไม่ว่ากู้จากภายในประเทศหรือกู้จากต่างประเทศ รัฐบาลจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากมีการกู้เงินของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากดังกล่าวแล้วภาระหนี้เงินกู้จึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้เป็นจำนวน 6,417.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น แต่เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น แต่เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 56,150 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.7 (ดูตารางที่ 2) ซึ่งนับว่าภาระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นสูงมากทั้งในแง่จำนวนเงินและสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่าย ซึ่งย่อมมีผลให้รัฐบาลเหลือเป็นงบประมาณไปใช้จ่ายในด้านอื่น ๆ เป็นสัดส่วนที่น้อยลง

คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507 กำหนดขอบเขตภาระชำระหนี้ในการชำระหนี้จากเงินงบประมาณแผ่นดินว่าจะไม่มีภาระก้อหนักที่ทำให้การชำระคืน

เงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 13 ของงบประมาณรายได้ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ แต่สามารถควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ได้เพียง 6-7 ปี แรกเท่านั้น หลังจากนั้นนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2515 (ยกเว้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 เพียงปีเดียว) ภาระการชำระหนี้ของรัฐบาลมีสัดส่วนสูงเกินกว่าร้อยละ 13 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งสิ้น ดู (ตารางที่ 6)

สำหรับค่านายหน้าเงินกู้จากต่างประเทศคณะรัฐมนตรีก็ได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507 กำหนดขอบเขตภาระการชำระหนี้เงินกู้จากประเทศไม่ให้มีการ ก่อหนี้ที่ทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละ 7 ของเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าและบริการให้ต่างประเทศ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติวันที่ 15 สิงหาคม 2520 ให้เพิ่มขอบเขตการชำระหนี้ต่างประเทศอีก 2% ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ สำหรับการกู้เงินต่างประเทศตามพระราชบัญญัติเงินกู้ป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 ทำให้มีขอบเขตภาระการชำระหนี้ต่างประเทศรวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2525 ได้กำหนดให้ขอบเขตของภาระการชำระหนี้ต่างประเทศไม่เกินร้อยละ 9 ของรายได้เงินตราต่างประเทศโดยไม่ได้แยกวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกู้และต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. 2525 โดยให้ขอบเขตอัตราส่วนภาระการชำระหนี้เกินกว่าร้อยละ 9 ของรายได้เงินตราต่างประเทศได้เป็นกรณีพิเศษสำหรับการกู้เงินต่างประเทศภาครัฐบาล ประจำปีงบประมาณ 2527 และ 2530 (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน 2528 : 4-31 - 16-36) ซึ่งระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดให้ขยายขอบเขตอัตราส่วนภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลต่อรายได้เงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 โดยอีกไม่เกินร้อยละ 2 ในระยะเวลา 3 ปี นับแต่ประกาศใช้ระเบียบนี้โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (ดูระเบียบการก่อหนี้ของประเทศในภาคผนวก) และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 อัตราส่วนภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศเริ่มเกินขอบเขตภาระหนี้ที่กำหนดไว้ในอัตราส่วนร้อยละ 9 และเกินกว่าขอบเขตที่กำหนดในปี 2526 เป็นต้นมา จึงเป็นเหตุให้มีการขยายอัตราส่วนขอบเขตภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศขึ้นอีก ดังกล่าวแต่ก็มีแนวโน้มที่อัตราส่วนภาระหนี้จะสูงขึ้นกว่าขอบเขตที่ขยายไปอีกในไม่ช้านี้ (ดูตารางที่ 7)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเพิ่มขึ้นมากกว่าขอบเขตการชำระหนี้ที่รัฐบาลพยายามกำหนดไว้ แม้ว่าจะได้มีการขยายขอบเขตการชำระหนี้ให้สูงขึ้นเสมอก็ตาม การที่ภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้มากขึ้นเพราะเป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย ทำให้มีงบประมาณเหลือไปใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศน้อยลง ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา (ซึ่งถือว่าเป็นการพัฒนาสังคมที่สำคัญ) กล่าวคือ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525-2530 ปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลงทุกปี และงบประมาณรายจ่ายด้านศึกษาก็มีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีลดลงแทบทุกปี ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้มีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นมากทุกปี และในปีงบประมาณ 2530 มีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2530 เพิ่มขึ้น ถึงร้อยละ 24.7 (ดูตารางที่ 8)

4. การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ

4.1 แหล่งเงินกู้ภายในประเทศ

การกู้เงินของรัฐบาลที่กู้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศส่วนใหญ่ เป็นการกู้จากระบบธนาคาร โดยเฉพาะจากธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ สาเหตุที่รัฐบาลยังคงต้องพึ่งพาการกู้เงินจากระบบธนาคาร เนื่องจากยังไม่สามารถระดมเงินกู้จากแหล่งอื่น ๆ ได้มากพอแก่การชดเชยการขาดดุลงบประมาณจึงต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาลซึ่งได้แก่เงื่อนไขในการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขา (พิธีกรรม ลีอาธรรม และสังวาลย์ พูลหวัม 2527 : 69) นอกจากนี้เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่เห็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายหรือข้อบังคับในการจำกัดขอบเขตวงเงินกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ การพิจารณากู้ยืมของรัฐบาลจากแหล่งใดจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของแหล่งเงินกู้ที่จะให้กู้ได้ครบถ้วนและอยู่ในอำนาจของรัฐบาลที่จะกู้ได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงตั้งเป้าหมายกู้ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคาร ออมสินเป็นจำนวนมากเป็น

จำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินกู้ทั้งหมดทุกปี เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่สามารถกู้ยืมได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งสามารถพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้ได้โดยไม่มีขีดจำกัด รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายเป็นจำนวนประมาณหนึ่งในสามของเงินกู้ทั้งหมดมาโดยตลอด แต่เริ่มมีสัดส่วนที่น้อยลง ภายหลังจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 เนื่องจากธนาคารออมสินสามารถให้กู้แก่รัฐบาลได้มากขึ้น (ดูตารางที่ 9)

4.2 แหล่งเงินกู้ต่างประเทศ

รัฐบาลกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่สำคัญมีอยู่ 3 แห่ง คือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลหรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ และสถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดการเงินต่างประเทศ ซึ่งในระยะเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนถึงประมาณปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 50 ของวงเงินกู้ และมีการกู้จากสถาบันการเงินเอกชนเพียงประมาณร้อยละ 20 (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523 : 63) แต่ในปัจจุบัน รัฐบาลกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศน้อยลง ในขณะที่เงินจากสถาบันการเงินเอกชนมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะกู้จากแหล่งนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2527 รัฐบาลกู้เงินจากแหล่งสถาบันการเงินเอกชนคิดเป็นร้อยละ 52.1 ของเงินกู้ทั้งหมด และในปี พ.ศ. 2528 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 61.7 ของวงเงินกู้ทั้งหมด (ดูตารางที่ 10) และเมื่อพิจารณาจากจำนวนหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลที่ค้างชำระทั้งสิ้นเมื่อปี พ.ศ. 2528 เป็นจำนวนหนี้ค้างชำระของสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 23.4 (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2529 : 139) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแหล่งเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลที่สำคัญในขณะนี้คือสถาบันการเงินเอกชนต่างประเทศหรือตลาดการเงินต่างประเทศนั่นเอง

5. การกู้เงินมาใช้จ่ายในค้ำต่าง ๆ

การพิจารณาถึงผลการกู้เงินของรัฐบาลว่าได้นำมาใช้จ่ายในสาขาหรือค้ำต่าง ๆ นั้น ไม่สามารถพิจารณาได้ชัดเจนนักในการกู้เงินภายในประเทศ เพราะเป็นการกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายค้ำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นส่วนรวม จึงต้องพิจารณาจากการกู้

กู้เงินจากต่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งปรากฏนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนถึงประมาณปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศมาเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ที่สำคัญคือ กิจการพลังงาน กิจการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร กิจการเกษตรและชลประทาน โดยมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 33,29 และ 16 ตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523 : 14 - 15) จึงเห็นได้เป็นการกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการพลังงานและกิจการคมนาคมเป็นส่วนใหญ่ และในปัจจุบันการกู้เงินจากต่างประเทศส่วนใหญ่ก็เป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในกิจการพลังงานและกิจการคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2529 : 139) ซึ่งสาเหตุที่มีการกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการพลังงานและกิจการคมนาคมขนส่งและสื่อสารเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากโครงการในสาขาหรือกิจการเหล่านี้เป็นโครงการด้านวิศวกรรมซึ่งมีเป้าหมายชัดเจน มีระยะเวลาในการดำเนินงานสั้นและขั้นตอนในการดำเนินงานไม่ยุ่งยากหรือเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ทำให้ส่วนราชการ เจ้าของโครงการสามารถเสนอโครงการเงินกู้ได้ง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการสาขาอื่น ๆ ดังนั้นเงินจากแหล่งต่าง ๆ จึงมาอยู่ที่สาขาต่าง ๆ เหล่านี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม 2525 : 36) .

ปัญหาและข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทย

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการกู้เงินของรัฐบาลไทยดังกล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยน่าจะยังไม่เหมาะสมและรัดกุมเท่าที่ควร จึงทำให้จำนวนหนี้เงินกู้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้นสูงมากในอัตราที่ทวีคูณอันมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้เป็นจำนวนและสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นสูงมาก ทำให้มีงบประมาณเหลือไปใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด และในขณะเดียวกันก็ได้มีการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้บางแหล่งมาก ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ง่าย และอาจก่อให้เกิดภาระหนี้มากขึ้นโดยไม่จำเป็น นอกจากนั้นจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในแต่ละปีจำนวนเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณมีจำนวนใกล้เคียงกับภาระหนี้หรืองบประมาณรายจ่ายที่ตั้งเพื่อชำระหนี้ (คูตารางที่ 2 และตารางที่ 4) จึงเท่ากับว่าการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

ส่วนใหญ่เป็นการกู้มาเพื่อชำระหนี้เดิมนั่นเอง ซึ่งย่อมเป็นการแสดงว่ามีการเงินมาใช้จ่ายไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เพราะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอในรูปของรายได้ที่จะชำระหนี้คืนได้เท่าที่ควร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าผลของการกู้เงินที่ไม่เหมาะสมหลายประการเหล่านี้ น่าจะเกิดจากปัญหาและข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลไทยในเรื่องที่สำคัญดังนี้

1. องค์การรัฐสภาไม่สามารถควบคุมดูแลการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลให้ได้อย่างแท้จริง และไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้ได้อย่างสมคั่ง เจตนาารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายในการบริหารและพัฒนาประเทศจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศทุกฉบับคงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เรื่องอำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทย บัญญัติให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นคราว ๆ ไป และเงินกู้ที่ได้รับก็ไม่ตองนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณซึ่งโดยหลักการทั่วไป เงินที่ส่วนราชการได้รับมาเป็นกรณีพิเศษจะต้องนำส่งคลังและเมื่อนำไปใช้จ่ายต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่สำหรับเงินกู้จากต่างประเทศพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรค 3 บัญญัติว่า

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

และกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายฉบับต่าง ๆ มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่าเงินที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง กล่าวคือ

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519
มาตรา 4 วรรค 2 บัญญัติว่า

เงินที่ได้รับตามสัญญาหรือจากการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่น ตามวรรคหนึ่งให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโฆปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 มาตรา 4 วรรค 2 บัญญัติว่า

เงินที่ได้จากการกู้ตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนดโดยไม่ต้องนำส่งคลัง

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 มาตรา 2 วรรค 2 บัญญัติว่า

เงินที่ได้จากการกู้ตามวรรคหนึ่งให้นำไปชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศรายเดิมโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

สำหรับการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ ซึ่งเป็นการกู้เงินภายในประเทศ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้เสนอรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาจ่ายประจำปีซึ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่า "งบประมาณประจำปี que เสนอต่อรัฐสภานั้นโดยปกติให้ประกอบด้วยคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอเพิ่มเติม" และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณกำหนดไว้ว่า

ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก่ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ในทางปฏิบัติการเสนอก็จะกล่าวถึงแต่เพียงว่า จะกู้เงินทั้งหมดจำนวนเท่าใดจากแหล่งใ้บ้าง ซึ่งในค่านจำนวนเงินกู้ก็จะยึดถือจำนวนตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ส่วน

แหล่งเงินก็จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ (เจริญ ชรรมนโน 2529 : 54) จึงเห็นได้ว่า มิใช่การเสนอเพื่อขออนุมัติการกู้เงินจากรัฐสภาเป็นเพียงการเสนอรายละเอียดเพื่อประกอบการเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น แต่อย่างก็ตามเงินที่ได้มาจากการกู้ภายในประเทศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเนื่องจากรายจ่ายสูงกว่ารายได้เพื่อนำมาสมทบสำหรับใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งไว้ ฉะนั้นในขั้นตอนการนำเงินกู้จากภายในประเทศไปใช้จ่ายจึงถือได้ว่าได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาไม่เหมือนกับเงินกู้ที่ได้จากการกู้เงินจากต่างประเทศที่นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา

ดังนั้น การกู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายของรัฐบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นคราว ๆ ไป หรือในแต่ละปีและเงินกู้ที่ได้มาจากการกู้จากต่างประเทศไม่ต้องนำมาขออนุมัติการใช้จ่ายจากรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ก่อให้เกิดปัญหาและข้อบกพร่องที่สำคัญดังนี้

1.1 รัฐสภาไม่สามารถควบคุมดูแลและพิจารณากลับกรองการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีได้อย่างครบถ้วน

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเงินที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลหรือได้มาจากการกู้ยืมก็ความยอมถือว่าเป็นรายจ่ายสาธารณะเช่นกัน หลักการที่ชี้ของการใช้จ่ายสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้การใช้จ่ายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดก็คือการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลจำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบทั้งในระดับรัฐบาลและรัฐสภา (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม 2525 : 418) การกลั่นกรองในระดับรัฐสภานั้นนอกจากจะพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเป็นประจำแล้ว รัฐสภาก็ควรมีการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอีกด้วย แต่การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลกู้เงินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเหตุผลความจำเป็นในการกู้เงินแต่ละครั้งหรือในแต่ละปีด้วย ดังนั้นเมื่อรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายเงินกู้ฉบับต่าง ๆ ไปแล้ว จึงไม่มีโอกาสที่จะควบคุมดูแลความถูกต้องและความเหมาะสมในการกู้เงินแต่ละครั้งว่าเป็นไปด้วยความถูกต้อง และสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริงหรือไม่ หรือไม่มี

โอกาสพบทวนความถูกต้องและความเหมาะสมของการกู้เงินมาใช้ภายในสถานการณ์ปัจจุบัน ความระยะเวลาอันสมควร ทั้ง ๆ ที่การกู้เงินมาใช้ของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ควรได้รับการ ถัดกันรองและตรวจสอบอยู่เสมอในทุกครั้ง เพราะเป็นเรื่องที่อาจมีผลกระทบกระเทือน ต่อฐานะทางเศรษฐกิจและการคลัง ตลอดจนเกียรติภูมิของประเทศได้ง่าย จึงควรได้รับการตรวจสอบในขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญโดยรัฐสภา ในฐานะตัวแทนของประชาชนอยู่เสมอ แม้ว่าจะมีการควบคุมดูแลหรือถ่วงดุลโดยรอบคอบจากรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปโดยประหยัดและคุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นประโยชน์ต่อ ส่วนรวมอย่างแท้จริงตามหลักการของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลในแต่ละปีประกอบด้วยเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเงินจากการกู้จากต่างประเทศ แต่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของ รัฐบาลเฉพาะส่วนที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในส่วนที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ และส่วนที่ใช้จ่ายจากเงินกู้จึงอาจไม่เป็นที่พอใจโดยสอดคล้องหรือเป็นเอกภาพเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียในการใช้จ่ายเป็นแผ่นดินหลายประการ ได้แก่

- การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีระบบรวมศูนย์ในการพิจารณาใช้จ่ายเงินเพื่อ บริหารและพัฒนาประเทศ จึงไม่สามารถระดมสรรพกำลังของประเทศเพื่อผลักดันระบบ เศรษฐกิจให้ก้าวหน้าได้อย่างเข้มแข็งและครบถ้วนเท่าที่ควรและไม่เกิดการประหยัด
- ทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่เหมาะสมกับความจำเป็นและสภาวะทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะโครงการที่ได้เงินกู้ไม่ได้นำมาเปรียบเทียบกับ โครงการที่ได้เงินงบประมาณ ฉะนั้นโครงการที่ได้รับความจำเป็นหรือมีค่าสำคัญน้อยกว่าโครงการที่เสนอขอใช้จากเงินงบประมาณแต่ไม่ได้รับการจัดสรรก็ได้ หรือมีการ จัดทำโครงการที่ซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น
- โครงการที่ใช้จ่ายจากเงินกู้ อาจเป็นโครงการที่ขัดกับโครงการที่ใช้จ่าย จากเงินงบประมาณได้ เช่น นโยบายงบประมาณมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการพัฒนา ชนบทเพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น แต่โครงการเงินกู้กับเน้นใช้จ่าย ไปในโครงการด้านการพลังงาน คมนาคม และสาธารณสุขการ ซึ่งทำให้ภาคอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมมีฐานะความเป็นอยู่ที่ตึงเครียดขึ้นเป็นต้น

นอกจากรัฐสภาจะไม่มีโอกาสคัดกรองการกู้เงินของรัฐบาลในการพิจารณาเงินของรัฐบาลในแต่ละปีแล้ว ในขั้นตอนการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขอบเขตที่กฎหมายกำหนดก็ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานผลของการกู้เงินของรัฐบาลทั้งในด้านการปฏิบัติตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและผลของการใช้เงินกู้อย่างเป็นระบบตามระยะเวลาอันสมควรโดยมีรายละเอียดครบถ้วนให้สามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในการปฏิบัติจะมีบ้างก็เพียงในขั้นตอนการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งก็ไม่มีรายละเอียดเพียงพอแก่การพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกู้เงินจากต่างประเทศถือว่าไม่อยู่ในกระบวนการงบประมาณประจำปี และแม้ว่าการกู้เงินแต่ละคราวกฎหมายจะกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่ข้อมูลเหล่านี้ไม่ทำให้เห็นภาพรวมของการกู้เงินและเป็นข้อมูลที่ทำความเข้าใจได้ยาก ในขณะที่ข้อมูลค่านเอกสารและข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับผลการกู้เงินของรัฐบาล ผลการใช้จ่ายตามโครงการเงินกู้ ตลอดจนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ มีเผยแพร่ต่อสาธารณะน้อยมากและมักถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผย ดังนั้นข้อมูลด้านความคิดเห็นและปฏิกิริยาของสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปที่มีต่อการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลจึงมีปรากฏน้อยมาก ซึ่งโดยปกติข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้นอกจากเห็นจากการรายงานทางเศรษฐกิจและการคลัง และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลแล้ว รัฐสภาในฐานะตัวแทนของปวงชนได้อาศัยเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างรอบคอบอีกทางหนึ่งด้วย

1.2 รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ได้ผลสมดังเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หลักการที่สำคัญของการปกครองแบบนี้ก็คือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะบริหารรัฐกิจอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา เพราะถือว่ารัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อใดรัฐสภาไม่ไว้วางใจการบริหารรัฐกิจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือกล่าวได้ว่ารัฐสภาต้องมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร วิธีการที่รัฐสภาแสดงความไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีโดยตรงก็คือการที่สมาชิกรัฐสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี



และวิธีการที่สำคัญวิธีหนึ่งก็คือการที่รัฐสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลเสนอ ซึ่งร่างกฎหมายที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นกฎหมายสำคัญก็คือร่างกฎหมายที่ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการใช้จ่ายเพื่อบริหารงานของรัฐ การที่รัฐสภาไม่เห็นชอบ ไม่ยอมอนุมัติจึงเท่ากับรัฐสภาไม่ไว้วางใจการบริหารของรัฐบาลนั่นเอง การที่รัฐสภาไม่อนุมัติการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล รัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารงานของรัฐได้ (อุสาค์ โกมลปานิก, สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุทธิ และวีระ โลจายะ 2525 : 212-213)

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ก็ได้ยึดปฏิบัติตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ ดังกล่าวมาโดยตลอด กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรี ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภา เพราะการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาสามารถควบคุมและจำกัดขอบเขตการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดี ดังบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้แก่

มาตรา 135 บัญญัติว่า

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 132 บัญญัติว่า

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

มาตรา 134 บัญญัติว่า

การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบ

ประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลในแต่ละปี โดยรัฐบาลต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาจึงจะใช้จ่ายเงินได้ ซึ่งการที่มีบทบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอย่างได้ผล เพราะกฎหมายงบประมาณเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการใช้จ่ายเงินเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาจึงสามารถควบคุมและจำกัดขอบเขตการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ ซึ่งการที่จะอาศัยอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้ได้ผล เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง การจ่ายเงินของรัฐบาลทุกรายการจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยครบถ้วนจะมีข้อยกเว้นเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 134 ได้แก่ กรณีที่อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งเป็นการอนุญาติให้จ่ายเงินไปก่อนได้สำหรับกรณีความจำเป็นต้องจ่ายเงินโดยเร็วในเรื่องที่สำคัญ ๆ (ดูข้อ 4.1 ในบทที่ 2) ส่วนการใช้จ่ายกรณีอื่นก็ต้อง เป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนจึงจ่ายไปก่อนได้แต่ต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อได้ใช้จ่ายเงินไปแล้วไม่ว่าในกรณีจำเป็นรีบด่วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือกรณีจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังก็ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แล้วแต่กรณี ซึ่งพระราชบัญญัติเหล่านี้ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาเช่นกันและถือว่าอยู่ในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน แต่การใช้จ่ายเงินกู้ของรัฐบาลที่กู้ยืมจากต่างประเทศซึ่งก็เป็นกรจ่ายเงินของแผ่นดินนั่นเอง เพียงแต่เป็นเงินที่รัฐบาลได้มาจากการกู้ยืมนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีอากรหรือรายได้อื่นตามปกติของรัฐบาลและการใช้เงินกู้ก็ต้องจ่ายจากเงิน

ภาวีกาหรือรายไคอื่นของรัฐบาลเช่นกัน รัฐบาลใช้จ่ายโดยไม่ตอง เสนอขออนุมัติจาก รัฐสภาตามกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผูวิจยจึงเห็นว่าน่าจะทำให้รัฐสภาไม สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ไคผลสมคัง เจตนารมณของบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญควยเหตุผลที่สำคัญคังนี้

1) รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไคอย่างแท้จริง เพราะการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศในแตละปีจะมีรายจ่ายที่สำคัญ 2 ประการ คือ รายจ่ายจากเงินงบประมาณประจำปี และรายจ่ายจากเงินที่ไคมาจากการกู้เงินจาก ต่างประเทศ แตปรากฎว่ารายจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้นที่รัฐสภาสามารถควบคุม และจำกัดขอบเขตการใช้จ่ายของรัฐบาลไคการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วน รายจ่ายจากเงินกู้ต่างประ เเทศนั้นรัฐบาลนำไปใช้จ่ายไคไคไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติ จากรัฐสภาในแตละปี คังนั้นรัฐสภาจึงไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้มีกาใช้จ่ายอย่างประหยัดและคุ่มค่าและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดไคอย่างแท้จริง เพราะมีโอกาสควบคุมดูแลและกัั้นกรองรายจ่ายของรัฐบาลเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งแม้วา การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในส่วนที่ไคจากเงินกู้ต่างประ เเทศจะเป็นจำนวนไมมากนักเมื่อเทียบ กับจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี แตการใช้จ่ายเงินจากการกู้ต่างประ เเทศเป็นการ ใช้จ่ายเงินในเรื่องที่สำคัญคือ เพื่อกการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประ เเทศ จึง เป็น เรื่องที่รัฐสภาควรมีอำนาจในการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประ เเทศเป็นไปไคความเหมาะสมและตรงตามความต้องการของประชาชนไคอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันเงินกู้จากต่างประ เเทศมีส่วนสำคัญมากขึ้นในการพัฒนาประ เเทศ และมีสัดส่วนที่ เพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่รายจ่ายงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่ไคเพื่อกการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประ เเทศหรือที่จักอให้เกิการสะสมทุน อันมีผลในการสร้าง ความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจที่กำหนดเป็น"รายจ่ายเพื่อกการลงทุน" ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำนวนและ สัดส่วนที่น้อยลงทุกปี เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนับคั้งแต่ปีงบประมาณ 2526 เป็นต้นมา ซึ่งเมื่อปีงบประมาณ 2526 มีรายจ่ายเพื่อกการลงทุนคิเป็นร้อยละ 20 ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2526 และมีสัดส่วนที่ลดลงมาไคตลอดในปีงบประมาณ 2530 จึงมีรายจ่ายเพื่อกการลงทุนเหลือเพียงร้อยละ 15.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ดูตารางที่ 11) คังนั้น รายจ่ายของรัฐบาลจากเงินกู้ต่างประ เเทศจะมีส่วนสำคัญในการ

ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในแต่ละปี ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศได้เป็นจำนวนประมาณร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นจำนวนที่ไม่น้อยเมื่อเทียบกับรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่ใช้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นการที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายยกเว้นให้รายจ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศไม่อยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐสภาเช่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

2) รัฐสภาไม่สามารถควบคุมและจำกัดขอบเขตการดำเนินงานของรัฐบาลได้ผลตามหลักการเพราะรัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงไปใช้จ่ายจากเงินที่ได้จากการกู้ต่างประเทศได้ กล่าวคือ โดยหลักการแล้วในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้ารัฐสภาเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรดำเนินงานใดหรือให้ดำเนินงานในขอบเขตที่จำกัด รัฐสภาก็จะคัดทอนหรือคัดลดยงบประมาณรายจ่ายที่จะนำไปใช้จ่ายในเรื่องนั้น ๆ แต่เนื่องจากรัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินจากการกู้ต่างประเทศได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเหมือนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นรัฐบาลอาจนำเงินไปใช้จ่ายในงานหรือโครงการที่รัฐสภาไม่อนุมัติหรืออนุมัติให้ดำเนินการได้ในขอบเขตที่จำกัดดังกล่าว และรัฐบาลก็สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่ใช้จ่ายไปแล้วไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งรัฐสภาไม่สามารถลดยหรือคัดทอนรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อชำระหนี้ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใด เนื่องจากมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ชัดเจนตามมาตรา 133 วรรค 5 ที่มีบัญญัติว่า

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือคัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เงินสงฆ์ใช้คนเงินกู้

- (2) คอกเบี้ยเงินกู้
 (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ถ้ายินยอมให้มีการใช้จ่ายเงินกู้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภา เช่น เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐสภาย่อมไม่สามารถควบคุมและจำกัดขอบเขตการดำเนินงานของรัฐบาลให้ได้ผลตามที่หลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้อำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นมาตรการที่สำคัญเพราะรัฐบาลสามารถเล็งไปใช้จ่ายจากเงินกู้ได้ดังกล่าว และยังกว่านั้นเมื่อได้กู้เงินมาใช้จ่ายไปแล้วก็นำมาตั้งรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีต่อไปได้ โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจคัดค้านหรือลดรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อชำระหนี้ได้แต่อย่างใดซึ่งรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นจะเป็นผลให้จำนวนงบประมาณที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีน้อยลงไปด้วย ทำให้ต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศมาใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวแล้วในข้อ 1) อำนาจและบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมและจำกัดขอบเขตการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นการลงทุนอันจะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็จะน้อยลงไปด้วย จึงน่าจะไม่สามารถตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างแท้จริง

2. การกู้เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจำกัดขอบเขตการกู้เงินไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัวอย่างได้ผล

สาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้มีการกู้เงินในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเป็นจำนวนและสัดส่วนค่อนข้างสูงในงบประมาณแผ่นดินมากขึ้นในปัจจุบันก็เนื่องจากการใช้จ่ายเกินตัวของส่วนราชการต่าง ๆ มาก จนเกิดการขาดดุลการคลังในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2529 : 12) แต่หลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมวงเงินกู้ภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนอกจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 ตรี แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน คือ ให้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณสำหรับปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่าย กับอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระหนี้เงินกู้แล้วไม่มีหลักเกณฑ์ใด

ที่กำหนดว่าการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล ควรกู้ไม่เกินขีดความสามารถทางการคลังอื่นใด อีกซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวไม่สามารถควบคุมการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลไม่ให้รัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายเกินตัวได้ ทั้งนี้เพราะเกณฑ์การจำกัดวงเงินกู้ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลซึ่งรายได้ที่น่าจะเป็นตัวแสดงถึงขีดความสามารถในการกู้เงิน และความสามารถในการชำระหนี้ที่ดี จากหลักเกณฑ์การจำกัดวงเงินกู้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ถ้ารัฐบาลต้องการใช้จ่ายเงินมากก็ตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้สูง จำนวนวงเงินงบประมาณขาดดุลก็สูงขอบเขตวงเงินกู้ย่อมสูงขึ้นตามสัดส่วนเช่นกัน และยิ่งมีการกู้มาใช้จ่ายมากจำนวนงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายชำระคืนเงินกู้ก็ยิ่งมากขึ้น มีผลให้สามารถกู้เงินได้สูงยิ่งขึ้นตามสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้นนั้น หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการกู้มาใช้จ่ายมากขึ้นเพราะยิ่งกู้มาใช้จ่ายมากก็ยังสามารถกู้มาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นได้มากขึ้นนั่นเอง โดยไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายควบคุมไว้ว่าให้กู้มาเพื่อใช้จ่ายในรายการที่จำเป็นรายการใดและอยู่ในขอบเขตที่จำกัด มีขีดความสามารถในเรื่องอื่นใด แม้ว่าในทางปฏิบัติในชั้นคอนเสอ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาจะมีการเสนอเป้าหมายวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในเอกสารงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารได้พิจารณา กำหนดขึ้นตามความเหมาะสมของภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้แล้วปรากฏว่ารัฐบาลต้องมีการกู้เงินเป็นจำนวนสูงกว่าเป้าหมายเป็นจำนวนมากแทบทุกปีที่ผ่านมา เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายซึ่งกระทำได้เสมอตรายที่วงเงินยังไม่เกินจำนวนสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยละเลยหลักการที่เคยถือปฏิบัติกันมาที่ว่าควรกู้เงินมาใช้จ่ายในลักษณะการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนทางด้านการเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ควรกู้มาเพื่อใช้จ่ายในลักษณะที่เป็นรายจ่ายประจำ จึงทำให้ในปัจจุบันการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการกู้มาเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิมซึ่งมีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำของรัฐบาลคงจะเห็นได้จากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละปี มีจำนวนที่ใกล้เคียงกับจำนวนงบประมาณที่ตั้งเพื่อชำระหนี้ (ดูตารางที่ 2 และตารางที่ 4) อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายเกินตัวจนต้องมีการกู้เงินใหม่มาชำระหนี้เงินเก่าที่ตั้งกำหนด

นอกจากนี้ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาลที่เหมาะสมแล้ว ยังมีบทกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการมีการใช้จ่ายที่เกินตัว

ใ้จ่ายอีกด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 บัญญัติว่า

ยกเว้นกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ครี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่าย เงินหรือกอหน้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ใ้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย อื่น และห้ามมิใ้จ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนกว่าจะใ้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติใ้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนใ้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรืออนุมัติใ้ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกอหน้ผูกพันเกินกว่าหรือนกเหนือไปจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีการตีความกฎหมายไปในทางที่ใ้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สามารถจ่ายเงินหรือกอหน้ผูกพันไปก่อนแล้ว จึงขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีภายหลังใ้ได้ ซึ่ง มีการถือปฏิบัติตามหลักการนี้อยู่ในปัจจุบัน ทำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มใ้จ่าย เงินเกินวงเงินงบประมาณ หรือมีการกอหน้ต่างประเทศเพื่อใ้จ่ายเป็นเงินบาทสมทบ (วันรักษ์ ยิงมณีนาคิน 2528 : 4-76) ซึ่งมีลักษณะเป็นการใ้จ่ายเกินตัว เพราะใ้จ่าย เกินวงเงินงบประมาณที่ใ้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรัฐบาล จำเป็นต้องตั้งงบประมาณชคใ้ให้หรือชำระหนี้ใ้ค่อไปอันเป็นการเพิ่มภาระหนี้ของรัฐบาล โดยไม่จำเป็น

3. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมขอบเขตการกู้เงินจากต่างประเทศตาม พระราชบัญญัติใ้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ยังไม่เหมาะสม

การที่พระราชบัญญัติใ้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมขอบเขตวงเงินของการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใ้จ่ายลงทุน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศในแต่ละปีงบประมาณไม่ให้เกินร้อยละสิบของงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ น่าจะไม่เหมาะสม เพราะหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้อิงอยู่กับกำลังความสามารถในการกู้เงินมาใช้จ่ายและการชำระหนี้ จึงอาจทำให้มีการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเกินตัว เช่นเดียวกับกรณีการกู้เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งกำลังความสามารถในการก่อหนี้หรือชำระหนี้จะขึ้นอยู่กับรายได้ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้เงินจากต่างประเทศ การชำระหนี้คืนส่วนใหญ่จะต้องชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศ ฉะนั้นกลไกความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศน่าจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการหารายได้เงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการในต่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้มีการกำหนดขอบเขตขอบเขตของภาระการชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้เงินตราต่างประเทศตลอดมาแต่เป็นการจำกัดโดยมิได้กำหนดเป็นกฎหมาย เป็นการจำกัดของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารและได้มีการผ่อนผันขอบเขตภาระหนี้อยู่เสมอ จึงอาจจะนับได้ว่า การจำกัดขอบเขตภาระหนี้ของผู้บริหารโดยมิได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด (อรรถ ชรรมโน 2529 : 30)

นอกจากนั้น การกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงินจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้ทำให้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยไม่ได้กำหนดความหมายและขอบเขตของการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนสำหรับใช้เป็นหลักในการถือปฏิบัติและการควบคุมดูแลก็อาจก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงมีการกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องที่มีใช้การลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริงสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

4. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมและจำกัดขอบเขตการค้าประกันของรัฐบาลกำหนดไว้ไม่ครอบคลุมและรัดกุมเพียงพอ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันของส่วนราชการหนึ่งขององค์การของรัฐ หนึ่งของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนึ่งของสถาบันการเงิน แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมและจำกัดขอบเขตการค้าประกันนี้ถึงกล่าวของรัฐบาลไว้เฉพาะการค้าประกันหนึ่งของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและการค้าประกันหนึ่งของสถาบันการเงินจึงกำหนดไว้ในมาตรา 5 ว่า

" กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดเพดานการค้ำประกันเป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ก่อกำหนดนั้น เกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้

(1) ในกรณีที่ถูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 ทศของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(2) ในกรณีที่ถูกหนี้เป็นสถาบันการเงิน สี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(3) การก่อกำหนดตาม (1) และหรือ (2) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ความใน (3) มิให้ใช้บังคับแก่การค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม"

นอกจากนั้นพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้จำกัดขอบเขตของการกู้เงินของส่วนราชการองค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินว่าต้องเป็นการกู้เงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมใดรัฐบาลจึงจะค้ำประกันให้ ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถค้ำประกันการกู้เงินได้ไม่ว่าจะเป็นการกู้เงินมาใช้จ่ายในเรื่องใด

จากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าก่อให้เกิดปัญหาและข้อบกพร่องที่สำคัญหลายประการคือ

4.1 การกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการค้ำประกันของรัฐบาลเพื่อจำกัดวงเงินค้ำประกัน มีการกำหนดไว้ไม่ครอบคลุมเพียงพอเพราะไม่ครอบคลุมถึงการค้ำประกันหนี้ของรัฐบาลในทุกกรณี กำหนดไว้เฉพาะในกรณีที่เป็นการค้ำประกันหนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเท่านั้น แต่กรณีอื่นไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้กู้เงินโดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันได้โดยไม่จำกัดวงเงิน ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนภาระหนี้ของรัฐบาลที่เกิดจากการค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และเป็นภาระในการจัดหาเงินตราต่างประเทศชำระหนี้สินสำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจกู้เงินในต่างประเทศซึ่งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่อาศัยแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ

และจำนวนหนี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐทั้งสิ้น

4.2 การที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์จำกัดขอบเขตของการกู้ที่รัฐบาลควรค่าประกันไว้ทำให้มีการกู้เงินมาใช้ในโครงการที่ไม่เหมาะสม หรือมีการหลีกเลี่ยงหลักการทางด้านการงบประมาณและการคลังบางประการก่อให้เกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้นแก่รัฐบาลโดยไม่สมควร ใดแก่

- ในบางปีรัฐบาลมีการตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้และเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจน้อยกว่าความเป็นจริง โดยหลีกเลี่ยงไปใช้วิธีการค้ำประกันเงินกู้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ แต่รัฐบาลรับภาระในการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยแทน เช่น การจัดหาเงินอุดหนุนให้แก่รัฐวิสาหกิจตามข้อผูกพันเนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณอุดหนุนให้ครบถ้วนในปีงบประมาณ 2527 ปีงบประมาณ 2528 โดยให้รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตและการประปานครหลวง เป็นต้น กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อมาใช้แทนเงินอุดหนุนที่ไม่ได้ตั้งไว้ให้อันมีผลเท่ากับเป็นการขยายวงเงินงบประมาณด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ ทำให้ต้องมีปัญหาภาระหนี้ต่างประเทศมากขึ้นด้วย (พิสิฐ ลี้อาธรรม และคณะ 2527 : 64-70) และการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน ใดแก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น ดังข้อเท็จจริงที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วในเรื่องผลการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาลไทยในข้อ 2 ซึ่งการดำเนินการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจในลักษณะต่าง ๆ นี้มีผลสุดท้ายก็เท่ากับเป็นการกู้เงินของรัฐบาลทั้งสิ้น (บัณฑิต บุญยะปานะ 2528 ค : 30) จึงน่าจะไม่ชอบด้วยหลักการแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันอย่างแท้จริง เพราะมีผลเท่ากับเป็นการกู้ของรัฐบาลโดยตรง ซึ่งหลักการที่ถือปฏิบัติในทางการคลังงบประมาณเพื่อชำระหนี้ อุดหนุน หรือชดเชยแก่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีนโยบายให้ดำเนินการหรือมีข้อผูกพันไว้ รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณแผ่นดินให้โดยครบถ้วนและต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้นการที่รัฐบาลเลี่ยงมาใช้วิธีการค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจจึงเป็นการเพิ่มภาระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลโดยไม่จำเป็นและน่าจะไม่ชอบด้วยหลักการควบคุมงบประมาณที่ควรถือปฏิบัติเพราะมีผลเท่ากับเป็นการขยายวงเงินงบประมาณโดยการกู้เงินมาใช้จ่ายค้ำกล่าวแล้ว

- ส่วนราชการบางแห่งใช้เป็นวิธีหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจ เช่น โครงการเคหะสงเคราะห์ข้าราชการตำรวจและข้าราชการกองทัพบก เป็นต้น โดยให้การเคหะแห่งชาติกู้เงินมาดำเนินการและรัฐบาลค้ำประกันและตั้งงบประมาณชำระหนี้ให้โดยตรง (บัณฑิต บุญยะปานะ 2528-ค : 25-30) ทำให้ส่วนราชการสามารถใช้จ่ายเกินตัวโดยไม่ผ่านระบบการควบคุมตามกฎหมายวิธีการงบประมาณได้อีกทางหนึ่ง

- การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่กู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศมักมีข้อกำหนดเป็นอย่างอื่นไปให้ผู้กู้มีเงินบาทสมทบด้วย รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้น้อยหรือมีฐานะการเงินไม่ดีจึงมักใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นเงินบาทสมทบ เนื่องจากรัฐบาลไม่ตั้งเงินงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินบาทสมทบ ซึ่งโดยหลักการในอดีตที่ผ่านมาเงินบาทสมทบนั้นจะต้องใช้จากรายได้ของรัฐวิสาหกิจหรือเงินงบประมาณแผ่นดิน เพราะถือว่ารัฐวิสาหกิจควรมีเงินของตนเองส่วนหนึ่งสำหรับใช้จ่ายในการบริหารงานโครงการเงินกู้ ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำ ดังนั้นการที่รัฐบาลยินยอมให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบเนื่องจากรัฐบาลไม่มีเงินอุดหนุนให้ได้ จึงมีลักษณะที่เป็นการกู้มาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณอย่างหนึ่ง แต่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้แทนโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งมีลักษณะที่อาจถือได้ว่าเป็นการเลี่ยงการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นเอง

4.3 การกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายกำหนดหลักการและขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้เงินไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่พระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่าการค้ำประกันของรัฐบาลต้องเป็นการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กู้มาเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งในหลักการทางการคลังการค้ำประกันเงินกู้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นการกู้ยืมอย่างหนึ่งของรัฐบาล แต่เป็นการกู้โดยทางอ้อม (Indirect Loan) เพราะรัฐบาลอาจต้องรับผิดชอบชดใช้หนี้แทน และรัฐวิสาหกิจ

ถือว่าเป็นองค์การของรัฐบาลในการบริหารประเทศเช่นกัน ดังนั้นการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันจึงน่าจะกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของการกู้ให้สอดคล้องกัน กับพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 คือให้ เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่ง เป็นที่ยอมรับกันว่าการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนเป็นการใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ คุ่มค่าในรูปของผลตอบแทนเป็นตัวแทนหรือผลประโยชน์ด้านสังคมสามารถก่อให้เกิดผล ประโยชน์นอกเงยมีรายได้นำมาชำระหนี้ในอนาคต จึงไม่ถือว่าเป็นการสร้างภาระหนี้แก่ ผู้กู้และผู้ค้ำประกัน ดังนั้น การที่กฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมิได้จำกัดขอบเขตการกู้ไว้ให้กระทำเฉพาะการ กู้เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือเพื่อการลงทุนน่าจะไม่ใช่ข้อยกเว้นการ กู้และเหตุผล ไม่ว่าจะพิจารณาในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้ หรือเป็นผู้ค้ำประกันก็ตาม

5. การกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาล ต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 กำหนดขอบเขตวงเงินกู้ไว้ไม่ เหมาะสม

การกู้เงินมาใช้จ่ายของ รัฐบาลเป็นที่ยอมรับกันว่าการกู้เงินมาใช้จ่ายเฉพาะใน โครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่าและการบริหารการคลังที่ถูกต้อง รัฐ ควรจะต้องกู้เงินมาเพื่อประโยชน์ในการลงทุนพัฒนาประเทศเท่านั้น (บันทึก บัญชีปะทานะ 2528 ค : 30) เพราะเงินที่กู่มาย่อมต้องชำระคืนพร้อมกับดอกเบี้ยและมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการกู้เงินเกิดขึ้น ไม่ควรกู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการเป็นการใช้จ่ายดำเนินงานประจำ ของรัฐบาลหรือเป็นการกู้มาเพื่อบริโภค ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนที่สมควร ดังนั้นหากมี การกู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการที่มีลักษณะ เป็นการดำเนินงานประจำไม่ได้รับผลประโยชน์ ตอบแทน ก็ควรกู้มาใช้จ่ายเฉพาะกรณีจำเป็นในขอบเขตจำกัดเพื่อให้เหลือวงเงินไปใช้ ในโครงการที่เป็นประโยชน์มากที่สุดและไม่เกิดภาระหนี้มากเกินไป แต่ในการกู้เงินตาม พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ ทางทหาร พ.ศ. 2425 ซึ่งเป็นการกู้เงินมาใช้จ่ายดำเนินการประจำอย่างหนึ่งมิได้กำหนด วงเงินกู้ไว้ในขอบเขตที่จำกัดแต่กำหนดวงเงินกู้เมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้ อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่าย

ในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ผู้วิจัยจึงเป็นการกำหนดขอบเขตวงเงินไว้กว้างมาก และมีผลกระทบโดยตรงต่อวงเงินที่ใช้จ่ายเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา เพราะทำให้มีวงเงินที่เหลือน้อยลง ยิ่งมีการกู้เพื่อใช้จ่ายทางทหารเพิ่มขึ้นมากเท่าใดวงเงินก็เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศก็น้อยลงเท่านั้น และการที่กฎหมายไม่กำหนดวงเงินจำกัดไว้ให้นั่นเองก็เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีการใช้จ่ายเกินตัวในรายจ่ายประจำทางทหารได้โดยง่าย ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการในการกู้เงินมาใช้จ่ายที่ยอมรับกันทั่วไปดังกล่าว ซึ่งโดยปกติการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายทางทหารในจำนวนที่เท่ากับการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะก่อให้เกิดภาระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นจำนวนมากกว่าอยู่แล้ว เนื่องจากการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายทางทหารส่วนใหญ่ต้องกู้จากสถาบันการเงินเอกชนซึ่งมีเงื่อนไขไม่ผ่อนปรน มีอัตราดอกเบี้ยสูง ระยะเวลาปลอดหนี้และระยะเวลาชำระคืนสั้น

นอกจากนั้นจำกัดขอบเขตวงเงินไว้กับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ไม่อิงกับหลักความสามารถในการชำระหนี้ เช่นเดียวกับกับกรณีของการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวมาแล้ว จึงอาจเกิดการใช้จ่ายเกินตัวได้ง่ายเช่นกัน.

6. ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลยังไม่เหมาะสม และเป็นผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

ตามที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินได้มีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การขอกู้เงินมาใช้จ่ายมีความเหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศและไม่เป็นภาระให้การชำระหนี้ โดยกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติที่ต่องการกู้เงินมาใช้จ่ายต้องปฏิบัติตามระเบียบการก่องหนี้ของประเทศ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการทั้งทางเศรษฐกิจและการเงิน นอกจากนั้นยังได้จำกัดขอบเขตภาระหนี้ของการกู้เงินจากต่างประเทศไว้เป็นสัดส่วนกับรายได้จากต่างประเทศจากรายขายสินค้าและบริการและได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมดูแลการกู้เงินของประเทศให้เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว แต่ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการ

ควบคุมการกู้เงินและรูปแบบของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นยังไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ได้แก่

- ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไม่ใช่ว่าบังคับครอบคลุมถึงการกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศและจากต่างประเทศเท่าที่ควร หลักเกณฑ์และระเบียบส่วนใหญ่มุ่งเพื่อควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศ ทำให้การควบคุมการกู้เงินจากภายในประเทศและจากต่างประเทศไม่เป็นเอกภาพและสอดคล้องซึ่งกันและกัน และทำให้ขาดหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลการกู้เงินจากภายในประเทศที่ต่อเนื่อง แม้ว่าในปัจจุบันระเบียบการก่อกู้เงินของประเทศ พ.ศ. 2528 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศครอบคลุมถึงการกู้เงินจากภายในประเทศด้วยแต่ก็เน้นหนักไปในการกู้เงินภายในประเทศเพื่อสมทบเป็นเงินบาทในโครงการกู้เงินภายในประเทศเพื่อสมทบเป็นเงินบาทในโครงการเงินกู้จากต่างประเทศเป็นสำคัญ

- ระบบการพิจารณาและกลั่นกรองโครงการที่ขอกู้เงินเพื่อจัดทำเป็นแผนเงินกู้เท่าที่ผ่านมาขาดความชัดเจน เป็นการรวบรวมรายชื่อโครงการจึงขาดการกลั่นกรองที่ดีพอ ทำให้โครงการนี้ได้รับอนุมัติและทำการกู้เงินมาแล้ว หลายโครงการขาดความพร้อมในการดำเนินการจึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินกู้ได้ทำให้เสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้เป็นจำนวนไม่น้อยดังเช่นในระหว่างปีงบประมาณ 2524 ถึงปีงบประมาณ 2526 ต้องเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ไปปีละประมาณสองร้อยล้านบาทถึงสามร้อยล้านบาท (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ 2528 : 4-40)

- ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดให้การพิจารณาเปรียบเทียบความสำคัญและความจำเป็นระหว่างโครงการเงินกู้ต่าง ๆ กับโครงการที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินมีความสัมพันธ์กันเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่โครงการเงินกู้ก็ต้องใช้เงินจากงบประมาณในที่สุดเพราะต้องตั้งงบประมาณชำระหนี้ให้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 37) นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาโครงการเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติแล้วแต่ขาดเงินงบประมาณเงินบาทสมทบ ทั้งนี้เพราะมิได้กำหนดให้สำนักงานงบประมาณซึ่งมีอำนาจหน้าที่ได้ไปจัดทำและบริหารงบประมาณเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนเงินกู้ตั้งแต่เริ่มแรก ทำให้โครงการเงินกู้บางโครงการเกิดความซ้ำซ้อนหรือมีสัดส่วน

เงินบาทสมทบจากเงินงบประมาณสูงเกินไป และทำให้มาตรฐานค่าใช้จ่ายของโครงการที่ใช้เงินกู้สูงกว่าโครงการที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณอีกด้วย

- หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสมของโครงการเงินกู้เน้นหนักในการพิจารณาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้โครงการทางค้าปลีกหรือโครงการอื่นที่ให้ผลตอบแทนทางการเงินต่ำหรือมองเห็นผลตอบแทนได้ไม่ชัดเจน เช่น โครงการด้านการศึกษาและโครงการด้านสาธารณสุข เป็นต้น ไม่ได้รับอนุมัติให้กู้เงินมาใช้จ่ายในสัดส่วนที่เหมาะสมทั้ง ๆ ที่เป็นโครงการที่มีความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสูงเช่นกันเมื่อเทียบกับโครงการด้านการพลังงานสาธารณสุข และการขนส่ง ซึ่งได้รับจัตจรรให้ใช้เงินกู้ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 36-37)。

- ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) จากต่างประเทศไว้ให้ชัดเจน ซึ่งตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิมได้ โดยจำกัดขอบเขตการกู้ไว้ในปีหนึ่ง ๆ จะกู้เพื่อชำระหนี้เดิมได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดหนี้คงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดหนี้คงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเป็นการกำหนดให้อำนาจและจำกัดขอบเขตได้กว้าง ๆ เนื่องจากการกู้เพื่อชำระหนี้เดิมเป็นการอาศัยโอกาสที่อัตราดอกเบี้ยหรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราในตลาดโลกในแหล่ง ๆ ลดลงเพื่อลดภาระเงินกู้เดิมหรือปรับโครงสร้างเงินกู้ ซึ่งหากมีการกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้เดิมอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในแต่ละขณะแล้วแทนที่จะเป็นการลดภาระหนี้ก็อาจทำให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้นก็ได้ เพราะอัตราดอกเบี้ย ค่าของเงินตรา ตลอดจนสภาวะเศรษฐกิจและการเงินเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่เสมอ เช่น รัฐบาลกู้เงินจากตลาดการเงินประเทศญี่ปุ่นเพื่อชำระหนี้เงินกู้เดิม ซึ่งกู้จากตลาดการเงินยุโรป เนื่องจากมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและเป็นอัตราดอกเบี้ยที่ลอยตัว แต่ต่อมาอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินญี่ปุ่นกับสูงขึ้นกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กู้จากตลาดการเงินเสียอีกก็ได้ หรือค่า

ของเงินเยนสูงขึ้นมากอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาระหนี้สูงขึ้นกว่าเดิมที่กู้จากตลาดการเงินยุโรปขึ้นไปอีก เป็นต้น และการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิมย่อมมีการเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการกู้ใหม่และบางกรณีอาจต้องเสียค่าปรับให้แก่แหล่งเงินกู้เดิมตามสัญญาอีกด้วย นอกจากนั้นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมอาจเป็นผลให้ประเทศขาดความเชื่อถือและมีผลทำให้เงื่อนไขในการกู้ยืมใหม่ ๆ ของประเทศนั้น ๆ ไม่ผ่อนปรนเหมือนเดิม ฉะนั้นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิมเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยรอบคอบและติดตามภาวะการณ์ในตลาดการเงินอย่างใกล้ชิด แต่ปัจจุบันนี้ยังไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศที่โดยชัดเจนจึงอาจเป็นผลเสียในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากยังไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่รัดกุมเพียงพอหรือขาดคณะกรรมการที่จะพิจารณากลับกรองโดยรอบคอบก่อนพิจารณาดำเนินการ

- ไม่มีหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ และจากต่างประเทศที่ชัดเจน ซึ่งในปัจจุบันการกู้เงินภายในประเทศรัฐบาลกู้เงินจากระบบธนาคารอันอาจเป็นผลให้มีการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจมากเกินไปเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะเพิ่มปริมาณเงินขึ้นโดยตรง เพราะการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะไม่เหมือนกับ การกู้จากแหล่งอื่น ซึ่งจะมีผู้คัดค้านนำเงินมาลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาล แต่การกู้เงินจากแหล่งนี้มีผลเป็นการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นนำออกมาใช้โดยตรงจึงมีผลกระทบบกระเทือนต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจก่อให้เกิดเงินเฟ้อขึ้นได้ (พิสิฐ ล้อาธรรม 2528 : 365-366) และจะมีผลทำให้ภาระหนี้สูงขึ้นอีก อันเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนั้น และสำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศ รัฐบาลได้กู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดการเงินทั่วไปในสัดส่วนที่มากขึ้นโดยเฉพาะการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับ การค้ำประกัน และการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายทางทหารและมีแนวโน้มที่จะกู้เงินจากแหล่งนี้มากขึ้นเพราะในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้กู้เงินจากแหล่งต่างประเทศเป็นปริมาณมาก การกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศและสถาบันการเงินระหว่างประเทศย่อมทำได้ง่ายขึ้นเพราะ ผู้ให้กู้คำนึงถึงภาระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่แล้ว แต่การกู้เงินจากสถาบันการเงิน จากแหล่ง เหล่านี้มักกำหนดวงให้เงินใหญ่แต่ละประเทศไว้จำกัดเลย แต่ถ้าวินเอกชนและตลาดการเงินทั่วไปมักจะทำได้ง่าย มีเงื่อนไขน้อยเพราะดำเนินธุรกิจในด้านนี้โดยตรง และการที่

รัฐบาลเป็นผู้กู้หรือค้ำประกันก็ถือว่าความเสี่ยงของการกู้มีน้อยกว่าเอกชนทั่วไป ซึ่งเงินกู้จากแหล่งเงินทุนที่เป็นสถาบันการเงินเอกชนและตลาดการเงินทั่วไปอัตราดอกเบี้ยจะสูงและส่วนใหญ่อัตราดอกเบี้ยแบบลอยตัวตามอัตราตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป ระยะเวลาปลอดหนี้และระยะเวลาชำระคืนสั้น ดังนั้นในจำนวนหนี้ที่เท่ากันกับเงินกู้จากแหล่งเงินทุนของรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เงินกู้จากแหล่งสถาบันการเงินเอกชนจะก่อให้เกิดภาระหนี้ที่สูงกว่าและสร้างความไม่แน่นอนแก่ภาระการชำระหนี้ ฉะนั้น ถ้ามีการปล่อยให้เงินจากแหล่งสถาบันการเงินเอกชนมากภาระหนี้ก็จะยิ่งสูงมากเป็นภาระแก่การตั้งงบประมาณรายจ่ายชำระหนี้ของรัฐบาลมากเกินไป ในการชำระหนี้จะต้องชำระคืนเป็นเงินตราต่างประเทศยอมเป็นภาระหนักในการจัดหาเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระหนี้อีกด้วย แต่ในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการกู้เงินทั้งจากภายในประเทศและการกู้เงินในต่างประเทศจากแหล่งสถาบันการเงินเอกชนหรือตลาดการเงินเอกชนที่ชัดเจนแต่อย่างใด

- เนื่องจากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ มีลักษณะเป็นการไต่รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้ช่วยคณะรัฐมนตรีควบคุมและบริหารการกู้เงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของหน่วยงานขณะที่คณะกรรมการสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการกู้และบริหารเงินกู้ ซึ่งส่วนใหญ่ยังมิได้มีการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเงินกู้ซึ่งถือว่าเป็นเงินนอกระบบงบประมาณตามปกติที่เป็นระบบมีมาตรฐานที่ค่อนข้างสมบูรณ์และชัดเจนเหมือนกับการควบคุมและการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการจึงไม่เด็ดขาดและชัดเจนเท่าที่ควร เพราะอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่คณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น การควบคุมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินกู้จึงไม่เป็นผลบังคับใช้ได้เท่าที่ควร เนื่องจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอาจขออนุมัติโครงการโดยตรงจากคณะรัฐมนตรี หรือยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบได้อยู่เสมอโดยไม่ผ่านคณะกรรมการ นอกจากนี้โครงสร้างของคณะกรรมการซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

กรมวิเทศสหการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง การปฏิบัติงานจึงอยู่ในรูปแบบของ
 การประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วรัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงการคลังจึงไม่สามารถสั่งงานหรือประสานงานกับหน่วยงานสำคัญใน
 ด้านต่าง ๆ ที่มีบทบาทรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศในด้าน
 ต่าง ๆ คือ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้
 อำนวยการ สำนักงานประมาณค่าได้ก็เท่าที่ควร เพราะมิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาและ
 หน่วยงานทั้ง 2 หน่วยดังกล่าวแม้ว่าจะมีฐานะเทียบเท่ากรมแต่ในทางปฏิบัติงาน
 เทียบเท่ากับเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง จึงมี
 ส่วนทำให้การควบคุมดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ
 หรือที่คณะกรรมการกำหนดจึงไม่ได้ผลนักมักขึ้นอยู่กับนโยบายของกระทรวงการคลัง
 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณในเรื่องที่เกี่ยวข้อง
 กับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ.