

อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทย

การกู้เงินของรัฐบาลเป็นนิติกรรมที่รัฐบาลกระทำขึ้นเพื่อระดมเงินทุนมาใช้จ่ายก่อนโดยมีข้อผูกพันต้องชำระคืนในภายหลัง การกู้เงินของรัฐบาลมีลักษณะเป็นการเลื่อนเวลาการใช้เงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีอากรหรือรายได้อื่นตามปกติกันเอง กล่าวคือ แทนที่จะจ่ายจากเงินภาษีอากรหรือรายได้อื่นในขณะนั้นก็นำเอาเงินกู้มาก่อน แต่ในที่สุดการจ่ายชำระคืนเงินและดอกเบี้ยพร้อมทั้งค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็ต้องชำระจากเงินภาษีอากรและเงินรายได้ตามปกติกันเอง โดยการตั้งเงินงบประมาณประจำปี (แผนุ โทโรจบัญญัติ 2515 : 69-70) นอกจากนั้นการกู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลยังมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินหลายด้าน ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา จึงถือว่า การกู้เงินของรัฐสภาจะกระทำได้อาจต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตราเป็นกฎหมาย ดังนั้นรัฐบาลจะดำเนินการกู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายได้ภายในอำนาจและขอบเขตตามกฎหมายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเท่านั้น

ประวัติความเป็นมาในการกู้เงินของรัฐบาลไทย

นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศไทยก็ได้ยึดถือปฏิบัติตามหลักการที่ว่า การกู้เงินของรัฐบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาโดยตลอด การกู้เงินของรัฐบาลทั้งในและต่างประเทศ จะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและกู้เงินภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งสิ้น ดังจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการกู้เงินของรัฐบาลไทยโดยสังเขปเป็นลำดับ ดังนี้

1. ประวัติความเป็นมาของการกู้เงินจากต่างประเทศ

1.1 การกู้เงินครั้งแรกจนถึง พ.ศ. 2502

ประเทศไทยเริ่มมีความคิดที่จะกู้เงินจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2437 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยผู้เชี่ยวชาญการคลังชาวอังกฤษ ชื่อ นาย มิทเชล อินเนส ซึ่งทางราชการไทยได้ยืมตัวเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังในไทย 3 ปี ได้ทำบันทึกรายงานเสนาบดีกระทรวงการคลังว่า "ลักษณะการคลังของประเทศไทยในเวลานั้นนับได้ว่าดี เพราะ กษัตริย์เก็บภาษีอากรจากประชาชนไม่เก็บคร้อนรุนแรง ได้เงินมาเท่าใดก็ใช้จ่ายในวงเงินนั้น เมื่อมีเงินเหลือจ่ายจึงใช้ทำนุบำรุงบ้านเมือง แต่วิธีการดังกล่าวจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองได้รวดเร็วเหมือนกับประเทศอื่นไม่ได้ เช่น การสร้างทางรถไฟถ้าต้องใช้เงินเหลือจ่ายมาสร้าง ต่อออกไปปีละ เล็กน้อยคง เช่นที่กระทำอยู่ก็จะสร้างไม่ได้รวดเร็วตามความต้องการสมควรต้องใช้วิธีกู้เงินตามอย่างประเทศอื่นมาเป็นทุนการสร้างทางรถไฟและสิ่งอื่น ๆ ซึ่งจะได้ผลตอบแทนชดเชยดอกเบี้ยและเงินต้นโดยไม่ขาดทุน" จึงขอให้รัฐบาลพิจารณาว่าจะใช้วิธีไม่มีหนี้สินเพื่อรักษาชื่อเสียงเมืองไทยหรือจะยอมเป็นประเทศลูกหนี้ ก่อหนี้ หรือกู้เงินมาทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองดัง เช่นประเทศอื่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2523 : 9)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งก็ทรงเห็นด้วยกับกรณีที่จะกู้เงินมาเพื่อดำเนินการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ แต่หากกิจการใดที่ไม่เกิดผลตอบแทน เช่น ซื่ออาวซุทโทรปกรณกมิให้กู้เงินมาใช้ จึงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงพระคลังพิจารณาดำเนินการ กู้เงินเพื่อใช้สร้างทางรถไฟ แต่การดำเนินการกู้เงินได้เริ่มกันจริงจังในปลายปี พ.ศ. 2445 โดยได้มอบหมายให้อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีสพระยาสุรียานุวัตรเป็นผู้ลงนาม และ **Mr. C. Rivett Carnae** ตัวแทนการคลังของไทยในกรุงลอนดอนร่วมเป็นผู้ดำเนินการ เสร็จจากกู้เงินได้สำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2447 โดยกู้จากตลาดการเงินกรุงลอนดอน 500,000 ปอนด์ และตลาดการเงินกรุงปารีส 500,000 ปอนด์ โดยธนาคารฮ่องกงและธนาคารอินโดจีนปารีสเป็นผู้จัดการกู้ จึงได้มีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 15 มีนาคม 2447 มีพระบรมราชโองการว่า ในเวลานี้สมควรที่ประเทศไทยจะได้ยืมเงินแก่นานาประเทศมาใช้จ่าย เพื่อสะดวกในการสร้างทางรถไฟ และการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร จึงทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาสุรียานุวัตร อัครราชทูตไทยกรุงปารีส

จัดการยืมเงินต่างประเทศจำนวนเงินล้านปอนด์โดยไม่ต้องมีสิ่งใดเป็นประกัน และทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบให้พระยาสุรียานุวัตร เป็นผู้ลงนามในหนังสือสัญญาหนังสือยืมและ
หนังสือสำคัญต่าง ๆ ซึ่งจะต้องกระทำในการยืมเงินครั้งนี้ ในที่สุดได้ตกลงทำสัญญากันเมื่อ
วันที่ 20 มีนาคม 2447 (เฉลิม บุญยง 2503 : 10)

การกู้เงินครั้งนั้น นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการคลัง
จากที่เคยใช้จ่ายเฉพาะจากรายได้ที่จัดหามาได้มาเป็นการใช้จ่ายส่วนหนึ่งจากเงินกู้ยืม
ซึ่งหลังจากการกู้ในครั้งนั้นแล้ว ก็ได้มีการกู้เพื่อลงทุนในต่าง ๆ จากตลาดการเงินใน
ต่างประเทศ โดยเฉพาะตลาดการเงินในยุโรปหรือเรียกกันสั้น ๆ ว่าเงินกู้ยุโรปอีก 3 ครั้ง
รวมเป็น 4 ครั้ง และกู้เงินจากสหรัฐอเมริกาอีก 1 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อก่อสร้าง
ทางรถไฟช่วยฐานะเงินคลังและเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ สรุปสาระสำคัญโดยย่อได้
ดังนี้ (บัณฑิต บุญยะปานะ 2528 ก : 11-12)

1. เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 1 พ.ศ. 2448 โดยพระราชหัตถเลขาพระราชทานลง
วันที่ 15 มีนาคม ร.ศ. 123 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ในวงเงิน 1,000,000 ปอนด์
ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี เงินกู้นี้ได้ชำระหมดเมื่อวันที่
1 กันยายน 2481

2. เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 2 พ.ศ. 2450 โดยพระราชหัตถเลขาพระราชทาน
ลงวันที่ 8 มกราคม ร.ศ. 125 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ในวงเงิน 3,000,000 ปอนด์
ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี ชำระหมดเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2489

3. การกู้เงินสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2452 โดยการรับเงินกู้จากรัฐบาลแห่ง
สหรัฐอเมริกา (เงินสก) ในวงเงิน 4,630,000 ปอนด์ ระยะเวลาชำระคืน 40 ปี อัตรา
ดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี ชำระหมดเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2490

4. เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 3 พ.ศ. 2465 โดยพระราชหัตถเลขาพระราชทาน
ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2464 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้วงเงิน 2,000,000 ปอนด์ ระยะเวลา
40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7 ต่อปี ชำระหมดเมื่อ พ.ศ. 2475

5. เงินกู้ยุโรปครั้งที่ 4 พ.ศ. 2467 โดยพระราชหัตถเลขาพระราชทาน
ลงวันที่ 15 มีนาคม 2466 โดยการออกพันธบัตรเงินกู้วงเงิน 3,000,000 ปอนด์

ระยะเวลา 40 ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี เงินกู้ครั้งนี้ต่อมาได้มีพระราชกำหนด
 แปลงเงินกู้ดอกเบี้ยร้อยละ 6 พ.ศ. 2478 มาแปลงดอกเบี้ยของเงินต้นส่วนที่เหลืออยู่ให้
 เหลือเพียงร้อยละ 4 ซึ่งขณะนั้นมีเงินต้นค้างชำระอยู่จำนวน 2,340,000 ฟรังก์ และได้
 ชำระหมดในปี 2507

หลังจากการกู้เงินเมื่อ พ.ศ. 2467 แล้ว รัฐบาลมิได้กู้เงินโดยการออกพันธบัตร
 จำหน่ายในตลาดการเงินต่างประเทศอีกเลย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2489 คือภายหลัง
 สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงแล้ว รัฐบาลจึงได้ทำสัญญากู้เงินโดยตรงจากรัฐบาลต่าง
 ประเทศและจากองค์การ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศตามโครงการพัฒนา และ
 โครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อีก โดยการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจในการ
 กู้เป็นคราว ๆ ไป และในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24
 วรรค 3 กำหนดให้ส่วนราชการนำเงินที่ได้รับจากการกู้ยืมหรือจากการช่วยเหลือร่วมมือ
 กับต่างประเทศไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามความเห็นชอบของ
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

1.2 การกู้เงินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 จนถึงปัจจุบัน

ต่อมาการ กู้เงินจากต่างประเทศได้มีมากขึ้นตามความจำเป็นในการ
 พัฒนาค่าเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตามความ
 จำเป็นในการพัฒนากองทัพโดยเฉพาะทางค่ายุทโธปกรณ์ในการป้องกันประเทศ ฉะนั้น
 เพื่อประโยชน์ในการ ควบคุมการ กู้เงินในภาครัฐบาลให้จำกัดอยู่ในวง เงินที่รัฐจะสามารถ
 รับภาระหนี้ได้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติเพื่อการ กู้เงินขึ้นในปี 2519 รวม 2 ฉบับ
 คือพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการ
 พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในวงเงินไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย
 ประจำปีและพระราชบัญญัติ กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการป้องกัน
 ประเทศตามโครงการ ป้องกันประเทศหรือโครงการ ความมั่นคงแห่งชาติในวงเงินไม่เกิน
 20,000 ล้านบาท และในปี 2524 ได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการ คลัง กู้
 เงินจากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทโธปกรณ์ทางทหารขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยกำหนดให้มูลค่า
 ของการ กู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ในงบประมาณหนึ่ง ๆ เมื่อรวมกับการ กู้เงินตามพระราช
 บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการ คลัง กู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้วจะต้องเป็น

จำนวนเงินไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ออกระเบียบการกีดกันกับต่างประเทศขึ้นเพื่อควบคุมและกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกู้เงินจากต่างประเทศอีกด้วย (บันทึกบุญยะปานะ 2528 ก : 11-13)

2. การกู้เงินภายในประเทศ

ประวัติในการกู้เงินภายในประเทศสรุปได้ดังนี้ (บันทึก บุญยะปานะ 2528 ก : 13-15)

2.1 การกู้เงินครั้งแรก พ.ศ. 2502

การกู้เงินภายในประเทศครั้งแรกเป็นการกู้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ตามพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พ.ศ. 2476 โดยการออกพันธบัตรจำหน่ายให้กับบุคคลทั่วไปในวงเงิน 10,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4.5 ต่อปี กำหนดระยะเวลา 10 ปี การกู้ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในกิจการลงทุนอันมีลักษณะเพิ่มพูนโภคทรัพย์ของประเทศโดยมีในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีการตั้งงบประมาณชดใช้เป็นรายปี และได้ชำระเสร็จสิ้นเมื่อ พ.ศ. 2486 หลังจากนั้นก็ได้มีการกู้เงินภายในประเทศ โดยการออกพันธบัตรจำหน่ายตามพระราชบัญญัติกู้เงินอีกหลายฉบับด้วยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน เช่น เพื่อนำไปให้สหกรณ์ อสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนำไปลงทุน หรือเพื่อให้เทศบาลนำไปบำรุงท้องที่และบางครั้งก็เป็นการบังคับกู้เพื่อแก้ไขภาวะเงินเฟ้อ หรือกู้เพื่อชดเชยเงินคงคลัง เช่น การกู้เงิน ตามพระราชบัญญัติเงินกู้ในประเทศ พ.ศ. 2485 มาตรา 3 (ค) กำหนดให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศไม่เกิน 30 ล้านบาท เพื่อชดเชยเงินคงคลังที่ต้องจ่ายเพื่อประโยชน์แก่ชาติ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ซึ่งเรียกว่า "เงินกู้เพื่อชาติ พ.ศ. 2485" ระยะเวลา 10 ปี และกำหนดให้ผู้ถือพันธบัตรเลือกรับชำระการไถ่ถอนต้นเงินกู้เป็นทองคำแท่งตามราคาที่กำหนดได้ในอัตราทองคำบริสุทธิ์น้ำหนัก 1 กรัม ต่อเงินตรา 5.78 บาท หรือทองคำเนื้อแปดหนัก 1 บาท ต่อเงิน 86 บาท ซึ่งกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติกู้เงินดังกล่าวกำหนดให้เรียกพันธบัตรเงินกู้ในครั้งนั้นว่า "พันธบัตรทองคำ" ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ประชาชนซื้อพันธบัตรใน

ขณะที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากอยู่ในภาวะสงคราม และค่าของเงินมีแนวโน้มลดลง นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้มีการ กู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และเพื่อบูรณะและพัฒนาการของประเทศเป็นต้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2501 จนถึงปัจจุบันการกู้เงินภายในประเทศโดยการ ออกพันธบัตรจำหน่าย จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อชดเชย การขาดดุลของงบประมาณโดยแท้จริง

2.2 ระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2502 - ปัจจุบัน

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการกู้เงินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติกู้เงินเป็นคราว ๆ ไป เพื่อให้สามารถควบคุมแผนการกู้ที่เหมาะสมโดยมองภาพรวมการบริหารการคลังมากกว่าการกู้เงินเพื่อดำเนินการ เฉพาะเรื่อง โดยรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เห็นความสำคัญของ การพัฒนาประเทศในระบบงบประมาณขาดดุล ซึ่งในเรื่องดังกล่าวหน่วยงานด้านงบประมาณจะมีบทบาทมากในการ กำหนดงบประมาณรายจ่าย ครอบคลุมการ กู้เงินที่เหมาะสม จึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ขึ้น โดยในมาตรา 9 ทวิ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ทั้งนี้จะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่คงไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

นอกจากการกู้โดยออกพันธบัตรจำหน่ายภายในประเทศแล้ว รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติกู้เงินคลัง พ.ศ. 2487 เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินภายในประเทศโดยการออกตั๋วเงินคลัง ได้ด้วย

นอกเหนือจากการกู้เงินในภาครัฐบาลดังกล่าวแล้ว รัฐบาลมีข้อผูกพันในการ คำประกันเงินกู้ของ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมนั้นรัฐวิสาหกิจยังมีได้มีบทบาทด้านการกู้เงินด้วยตนเองมากนัก ส่วนใหญ่รัฐบาลจะกู้เพื่ออุดหนุนให้ เช่น กรณีของการรถไฟ เป็นต้น ต่อมาพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ทวี ก็ได้เปิดช่องให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลทำการกู้เงินโดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ โดยจะต้องได้รับอนุมัติแผนการลงทุนจากคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังหรือจากคณะรัฐมนตรี อีกด้วย แต่การกู้เงินโดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ ขอบกู้เอง มักไม่ได้รับการ เชื่อถือหรือได้รับความยินยอมจากแหล่งเงินกู้ โดยเฉพาะแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศหรือยินยอมให้กู้แต่คิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่สูง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ค้ำประกันเพื่อให้ได้รับความเชื่อถือจากเจ้าหนี้และให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ค่าตลอดจนมีเงื่อนไขที่ผ่อนปรน ดังนั้น ในระยะเวลาต่อมาเมื่อได้มีรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งสามารถ ถิ่นดำเนินการกู้เงินเองได้ และเมื่อมีความจำเป็นต้องขยายงานหรือเพิ่มการลงทุนโดยการ กู้ยืมเงินทั้งจากภายในและต่างประเทศ รัฐบาลจึงมีภาระต้องช่วยเหลือโดยการค้ำประกันกู้เงินเฉพาะรายที่จำเป็น เมื่อภาระข้อผูกพันค้ำประกันมีเพิ่มขึ้นตามการ เจริญเติบโตของการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ ในปี 2510 จึงได้มีการ ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อควบคุมให้การ ค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ และพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีกร แก้ไขเพิ่มเติมรวม 3 ครั้ง ในปี 2515 2519 และ 2520

จากประวัติความเป็นมาในการ กู้เงินของรัฐบาลไทยดังกล่าวสรุปได้ว่า รัฐบาลไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบาย-การคลังจากที่เคยใช้จ่ายเฉพาะเท่าที่มีรายได้มาเป็นการ ใช้จ่ายมากกว่า รายได้ที่จัดหามาได้หรือที่เรียกว่านโยบายงบประมาณขาดดุล โดยการ กู้เงินมาใช้จ่ายในส่วนที่เกินกว่ารายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2447 โดยเริ่มจากการ กู้เงินมาใช้จ่าย ในส่วนที่เกินกว่ารายได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2447 โดยเริ่มจากการ กู้เงินจากต่างประเทศก่อน และต่อมาจึงได้เริ่มกู้เงินภายในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 อำนาจในการ กู้เงินของ รัฐบาลไทยก่อนการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลทำการ กู้เงินโดยอาศัย พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่หลังจากมีการ เปลี่ยนแปลงการ การปกครอง เป็นการ ปกครองในระบบประชาธิปไตย การ กู้เงินของรัฐบาลไทยกระทำ ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่ายตาม วัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง ซึ่งอำนาจและขอบเขตในการ กู้เงินมาใช้จ่ายตาม กฎหมายที่ตราขึ้นในระยะแรก ๆ กำหนดอำนาจและขอบเขตในการ กู้เงินของรัฐบาลไว้ก่อน ทั้งจำกัดโดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการ กู้เงินไว้เป็นการ เฉพาะเรื่องและกำหนดวงเงินกู้

เป็นจำนวนที่แน่นอน ตลอดจนกำหนดอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาชำระเงินคืนไว้แน่นอน
 อำนาจในการกู้เงินของรัฐบาลจึงหมดไปเมื่อรัฐครบวงจรกิจสินนั้น ๆ แล้ว แต่ในระยะต่อมา
 การกำหนดอำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลได้เริ่มกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ วัตถุประสงค์
 ในการกู้เงินมีการ กำหนดไว้กว้าง ๆ ไม่ระบุเป็นการเฉพาะ เรื่องใดเรื่องหนึ่งและ
 วงเงินกู้ไม่มีการ กำหนดไว้เป็นจำนวนแน่นอน แต่กำหนดไว้เป็นสัดส่วนกับงบประมาณ
 รายจ่ายในแต่ละปี รัฐบาลจึงมีอำนาจกู้เงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้อย่างต่อเนื่อง
 โดยไม่ต้องเสนอขอตราพระราชบัญญัติเงินกู้เป็นคราว ๆ ไป ดังเช่น ในระยะแรก สำหรับ
 วัตถุประสงค์ในการ กู้เงินมาใช้จ่าย ทั้งนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เริ่มกำหนดวัตถุประสงค์
 วัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ
 ส่วนการกู้เงินเพื่อนำมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณก็มีบ้างแต่ถือเป็นวัตถุประสงค์รอง
 เนื่องจากรัฐบาลไทยในอดีตมีแนวความคิดว่า ควรกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการที่ก่อให้เกิดผล
 ประโยชน์ตอบแทนเท่านั้น จึงไม่มีการ กู้เงินเพื่อนำมาชื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร แต่
 ต่อมาวัตถุประสงค์ในการ กู้เงินมาใช้จ่ายของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป คือ มีวัตถุประสงค์
 สำคัญในการ กู้เงินมาใช้จ่าย 2 ประการ ได้แก่ การ กู้เงินเพื่อนำมาชดเชยการ ขาดดุล
 และการ กู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยกำหนดให้
 การ กู้เงินภายในประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปีใน
 แต่ละปีโดยตรง และการ กู้เงินจากต่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนั้นยังเห็นสมควรให้มีการ กู้ เงินจากต่างประเทศ
 เพื่อป้องกันประเทศ ได้แก่ การซื้อยุทธโธปกรณ์ทางทหารจากต่างประเทศด้วยและเมื่อมี
 การ กู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ก็กล่าวมากขึ้น มีปัญหาภาระหนี้
 เพิ่มขึ้นสูงมากและภาระชำระหนี้มีการกระจุยคว้างไปอันอาจจะก่อให้เกิดวิกฤติการทาง
 การเงินและการคลังของประเทศได้ จึงเพิ่มวัตถุประสงค์ของการ กู้เงินให้มีวัตถุประสงค์
 เพื่อนำมาใช้ในการ ปรับโครงสร้างเงินกู้และลดภาระหนี้เงินกู้เดิมอีกด้วย อำนาจและขอบเขต
 ในการ กู้เงินมาใช้จ่ายของ รัฐบาลในปัจจุบันจึงมีกว้างขวางและมีความคล่องตัวมากกว่าใน
 อดีตจึงจะได้พิจารณาโดยละเอียดในลำดับต่อไป

อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน

การกู้เงินของรัฐบาลไทยในปัจจุบันใช้อำนาจตามกฎหมายหลักรวม 5 ฉบับ ที่ให้อำนาจกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินในประเทศ

1.1 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2503 และ 2511 และ พ.ศ. 2517)

1.1.1 อำนาจในการกู้เงิน

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 ทวิ กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่งบังคับแล้วหรือกรณีที่รัฐบาลต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ยังค้างอยู่ไปพลางก่อน ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุลได้ ทั้งนี้ ในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจึงมีอำนาจกู้เงินเพื่อมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้โดยไม่ต้องเสนอตราพระราชบัญญัติเป็นคราว ๆ ไป

1.1.2 ขอบเขตของการกู้เงิน

รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามข้อ 1.1.1 แต่การกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินวงเงินดังนี้

- ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วแต่กรณีกันอีก

ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ค้างไว้สำหรับชำระคืน

ต้นเงินกู้

การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนี้ไม่ได้กำหนดแหล่งเงินกู้ไว้แต่เป็นที่เข้าใจว่าให้กู้จากแหล่งเงินภายในประเทศ เพราะไม่ใคร่ระบุแหล่งต่างประเทศไว้ซึ่งก็ได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้มาโดยตลอด สำหรับเรื่องอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่ได้มีกำหนดไว้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวกระทรวงการคลังสามารถเลือกกู้ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสมและตามความจำเป็น การกู้เงินจะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้เงินได้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นี้ นอกจากจะเป็นกฎหมายแม่บทของการงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการกู้เงินจากในประเทศของรัฐบาลเพราะการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้กว้าง ๆ ว่าเป็นการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเงินที่ได้มาจากการกู้นำไปเป็นประมาณการรายรับรวมกับรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและนำไปใช้จ่ายในรายการต่าง ๆ ได้ไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายลงทุน หรือจะกู้มาเพื่อชำระหนี้เดิมก็ได้ (Refinance) อำนาจการกู้เงินของรัฐบาลไปใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้จึงกระทำได้อย่างคล่องตัวแต่ต้องอยู่ภายในวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดอำนาจผู้มีอำนาจกู้เงินและค่าประกันไว้ด้วย คือ

มาตรา 23 ทวิ บัญญัติว่า

ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อกั้นผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือการค้าประกันมิได้เว้นแต่ในกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ตร

มาตรา 23 ตร บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจมีขึ้นนิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขดังนี้

(1) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา

(2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาทจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ดังนั้น การกู้เงินและการค้าประกันของส่วนราชการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ที่มีอำนาจกู้เงินและค้าประกันแต่ผู้เดียว มีข้อยกเว้นแต่เฉพาะกรณีที่ทำให้อำนาจกระทรวงเจ้าสังกัดของ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ขึ้นติดบุคคลกู้เงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของ รัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

2. อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินจากต่างประเทศ

2.1 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

2.1.1 อำนาจในการกู้

ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ให้อำนาจรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่

- สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- รัฐบาลต่างประเทศ
- สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

ทั้งนี้การกู้เงินนอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้ว ให้อำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นครั้งคราวได้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้นอกจากการกู้เงินจากภายในประเทศตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

2.1.2 ขอบเขตในการกู้

วงเงินกู้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น

อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการจัดการและวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราวให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ระยะเวลาชำระคืนเงินคืนต้องไม่เกินห้าสิบปี นับแต่วันทำสัญญาหรือวันออกพันธบัตร หรือตราสาร

ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศโดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม 2515 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศหรือในการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจำกัดวงเงินไว้เป็นมูลค่ารวมกันไม่เกินหนึ่งหมื่นหนึ่งพันล้านบาท และภายในวันที่ 30 กันยายน 2519 ทั้งนี้จึงต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศต่อไป แต่การให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ นับว่าให้อำนาจกู้เงินด้วยความคล่องตัวและยืดหยุ่นกว่าเดิมมาก เพราะนอกจากจะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้กว้าง ๆ เช่น เติบโตแล้ว จำนวนวงเงินก็ไม่ได้กำหนดไว้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนเพียงกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีและไม่ได้จำกัดกำหนดระยะเวลาการกู้เงินไว้ ดังนั้นรัฐบาล(โดยกระทรวงการคลัง) จึงมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ในวงเงินดังกล่าวทุกปี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีและไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นคราว ๆ ไป

2.2 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

2.2.1 อำนาจในการกู้

ให้อำนาจรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศตามโครงการช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อเพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารสำหรับป้องกันประเทศที่รัฐบาลต่างประเทศให้แก่รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีทั้งนี้การกู้จะทำเป็นสัญญาหรือจะออกตราสารอื่น ๆ เป็นคราว ๆ ไปก็ได้

2.2.2 ขอบเขตในการกู้

วงเงินไม่ได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอน แต่กำหนดว่าการกู้เงินในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เพื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณ

รายจ่ายประจำปีนั้น ๆ

อัตราดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการและวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราวให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ระยะเวลาชำระคืนเงินไม่ได้กำหนดไว้แต่กำหนดให้ประกาศระยะเวลาชำระเงินต้นคืนทุกคราวที่มีการกู้เงิน

การกู้เงินจากต่างประเทศตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกองทัพไทย ซึ่งเคมรัฐบาลมีอำนาจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวจำกัดวงเงินกู้ไว้เป็นมูลค่าของการกู้เงินรวมกันไม่เกินสองหมื่นล้านบาทและรัฐบาลได้กู้เงินครบถ้วนตามวงเงินสองหมื่นล้านบาทแล้ว จึงต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่โดยไม่ได้จำกัดวงเงินกู้ไว้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนแต่จำกัดวงเงินไว้รวมกันรวมกันกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ว่า วงเงินกู้รวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายปีนั้น ๆ จึงเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศได้คล่องตัวขึ้นกว่าเคมและสามารถใช้อำนาจกู้เงินได้ตลอดไป (ตราพ.ค.ที่ยังไม่มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้) โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นคราว ๆ ไป

2.3 อำนาจและขอบเขตในการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528

2.3.1 อำนาจในการกู้

ให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงการคลังหรือของส่วนราชการองค์การของรัฐ บริษัทจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกันไว้เพื่อ (อรัญ ธรรมโน 2529 : 20)

- ลคอัตราดอกเบี้ย
- เลื่อนภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2529-2532 ออกไป

เพื่อให้สามารถรักษาระดับภาระหนี้ของภาครัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับ Export Earning

อยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในระบบการกอบหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

- แก้ปัญหาภาระหนี้ที่ประดังเกิดขึ้น (Bunching)

ในปีงบประมาณ 2530 โดยมีเป้าหมายที่จะลดบชำระหนี้เงินกู้ที่เพิ่งเกิดขึ้นตามเงื่อนไขที่ได้ผูกพันไว้เดิมลงเป็น 2,000 ล้านบาท

- ปรับโครงสร้างตารางการชำระหนี้ให้อยู่ในระดับสม่ำเสมอ โดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินในปีใดหนึ่งมากเกินไป และ

- ปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศให้สอดคล้องกับการบริหาร
ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ

ทั้งนี้โดยให้กู้ได้จาก

- สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

- รัฐบาลต่างประเทศ

- สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือ

- แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ

2.3.2 ขอบเขตในการกู้

วงเงินในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องมียอดวงเงินกู้ไม่เกินจำนวน
ดังต่อไปนี้

- ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวง
การคลัง เป็นหนี้ผูกพันอยู่ในฐานะผู้กู้

- ไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวง
การคลัง เป็นหนี้ผูกพันในฐานะผู้ค้าประกัน

อัตราดอกเบี้ยไม่ได้กำหนดไว้แต่ให้ประกาศเป็นคราว ๆ ไป

ระยะเวลาชำระคืนต้องไม่เกินห้าสิบปีนับแต่วันทำสัญญาหรือออกพันธบัตรหรือ
ตราสารของการกู้เงินต่างประเทศรายเดิม อำนาจในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้เป็น
การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อชำระหนี้เงินกู้รายเดิมจึงไม่เป็นผลให้เกิดภาระหนี้สินต่าง
ประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้น แต่เป็นการให้อำนาจรัฐบาลเพื่อปรับโครงสร้าง
เงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลกู้มาแล้วนั้นให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและความสามารถในการ

การชำระหนี้ของรัฐบาลและเพื่อลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งจะช่วยให้อำนาจการหนี้สินของรัฐบาลลดลง ทั้งนี้โดยหาประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราต่างประเทศแต่ละสกุลและการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลก ดังนั้นจึงมีใ้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้และเพื่อมิให้มีการเลื่อนภาระหนี้ออกไปนานเกินควรจึงกำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินต้นไว้หาสิบปีนับตั้งแต่การกู้เงินรายเคิม

3. อำนาจและขอบเขตในการค้ำประกัน

3.1 อำนาจและขอบเขตในการค้ำประกันตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

3.1.1 อำนาจในการค้ำประกัน

นอกจากรัฐบาลจะมีอำนาจในการกู้เงินโดยตรงแล้ว ยังมีอำนาจในการค้ำประกันซึ่งถือว่าเป็นการกู้เงินในทางอ้อมอีกด้วย โดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนี้สถาบันการเงินใดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจต้องมีลักษณะดังนี้

- (ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบหรือ
- (ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและหรือองค์การของรัฐและหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

3.1.2 ขอบเขตในการค้ำประกัน

การค้ำประกันของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังตามข้อ 3.1.1 กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเป็นจำนวนรวมกันทั้งสิ้นในภาระก่อหนี้ผูกพันใ้ภายในวงเงินดังนี้

- (1) กรณีลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจค้ำประกันใ้ภายในวงเงินไม่เกินหกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น



(2) กรณีลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินค่าประกันได้ไม่เกินสี่เท่า
ของเงินกองทุนของสถาบันการเงิน

(3) การกอหนี้ผูกพันตาม (1) และหรือ (2) ในบึงงบประมาณ
หนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายของกฎหมายว่าด้วยบ
ประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนด
ไว้กว้างขวางมาก กล่าวคือ ให้อำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการองค์การของรัฐ บริษัท
จำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหนี้ของสถาบันการเงินได้โดยไม่จำกัดว่าจะกู้มาจากแหล่งใด ไม่
ว่าภายในหรือภายนอกประเทศก็ตาม และการค้ำประกันหนี้แต่ละครั้งกระทรวงการคลังมี
อำนาจกระทำได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นคราว ๆ
ไป นอกจากนั้นการจำกัดจำนวนวงเงินค้ำประกันจำกัดเฉพาะในกรณีลูกหนี้ เป็นบริษัทจำกัด
ที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเท่านั้น แต่หนี้ของส่วนราชการหรือหนี้ขององค์การของ
รัฐไม่ได้กำหนดจำนวนจำกัดไว้ รัฐบาลจึงมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการและหนี้ของ
องค์การของรัฐได้ในวงเงินไม่จำกัด

4. อำนาจในการกู้เงินตามกฎหมายอื่น

รัฐบาลนอกจากจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย 5 ฉบับ ดังกล่าวแล้ว เป็น
กฎหมายหลักในการกู้เงินของรัฐบาลจากภายในประเทศและจากต่างประเทศในแต่ละปีแล้ว
ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลรวม 2 ฉบับ
ที่ควรทราบ คือ

4.1 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังจ่ายเงินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้และให้ตั้งงบประมาณชดใช้ในปี
ถัดไปดังนี้คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่า
ด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์เกิดขึ้นให้มี

ความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อหรือไถ่ถอนพันธบัตร เงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

การจ่ายเงินในสี่กรณีข้างบนนี้เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีหรือกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่ายหรือหรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

ดังนั้น จึงเป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังสั่งจ่ายเงินคงคลังนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกเหนือจากการขาดดุลงบประมาณได้อีกด้วย ซึ่งในสภาพที่รายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่ารายจ่าย การสั่งจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จึงต้องนำมาจ่ายเพิ่มเติมอีก ทั้งนี้โดยอาศัยวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นรัฐมนตรีจึงมีอำนาจจ่ายเงินมาเพื่อชดใช้รายจ่ายจากเงินคงคลังได้อีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้มีการจ่ายเงินจากคลังไปนั้นเป็นการตั้งงบประมาณชดใช้ทางบัญชีเท่านั้นไม่ได้มีการกู้เงินมาเพื่อตั้งชดใช้จริงแต่อย่างไรรัฐบาลจึงใช้อำนาจตามกฎหมายนี้เพื่อใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีสำหรับกรณีจำเป็นแต่มิได้ใช้อำนาจในการกู้เงินมาเพิ่มเติมเป็นตัวเงินจริงอันก่อให้เกิดภาวะหนี้เลย (บัณฑิต บุญยะปานะ 2528 ข : 12) ผู้วิจัยจึงมีใต้นำมาพิจารณาในการศึกษาครั้งนี้

2. พระราชบัญญัติตัวเงินคงคลัง พ.ศ. 2487

พระราชบัญญัติตัวเงินคงคลัง พ.ศ. 2487 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อใดที่มีกฎหมายให้รัฐบาลกู้เงินโดยวิธีออกตัวเงินคงคลัง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเงินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนโดยการออกตัวเงินคลังไว้และตามวิธีการ ซึ่งกำหนดและเงื่อนไข ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะได้อธิบายไว้ในราชกิจจานุเบกษา"

และในมาตรา 4 กำหนดให้ใช้เงินคืนแก่ผู้ถือภายใน 12 เดือน นับแต่วันออกตั๋ว ดังนั้น ความพระราชบัญญัตินี้เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ โดยวิธีออกตั๋วเงินคลังได้แต่ต้องกระทำไ้ภายหลังที่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินก่อน และการกู้โดยวิธีนี้เป็นการกู้ระยะสั้นภายในระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน หรือ 1 ปี และ มาตรา 8 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจ กู้เงินเพื่อใช้เงินตามตั๋วเงินที่ได้ออกไปทั้งหมดหรือบางส่วนหรือเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่าย ใช้เงินนั้นก็ไ้ ทั้งนี้โดยออกตั๋วเงินคลังไม่เกินจำนวนที่ต้องใช้เงินตามตัวนั้น จึงทำให้เงิน กู้ตามตั๋วเงินคลังคงมีจำนวนเท่าเดิมเพื่อที่รัฐบาลจะได้นำไปใช้จ่ายโดยไม่ขาดมือก็คือ การ ให้อำนาจกู้เงินใหม่มาใช้หนี้เท่านั้นเอง

เมื่อพิจารณากฎหมายให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ปัจจุบันรัฐบาลไทยมีอำนาจกู้เงินได้ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ 5 ประการดังนี้

- 1) อำนาจกู้เงินภายในประเทศเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปี โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ในอันที่ จะกู้เงินได้ตามความจำเป็น แ่วงเงินกู้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของยอดเงิน งบประมาณรายจ่ายประจำปี และยอดงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกับอีกไม่เกินร้อยละแปดสิบ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้ ทั้งนี้การกู้เงินจะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญาเงินกู้ก็ได้
- 2) อำนาจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน จากต่างประเทศ พ.ศ.2519 โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและวงเงินกู้ในปีงบประมาณ หนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น การกู้เงินจะ ทำเป็นสัญญาหรือออกตราสารเป็นคราว ๆ ก็ได้
- 3) อำนาจกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อป้องกันประเทศโดยจัดซื้อยุทธโฆปกรณ์ทาง ทหาร โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน จากต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโฆปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524 แ่วงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติ นี้ในปีงบประมาณหนึ่ง เมื่อรวมกับพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่าง ประเทศ พ.ศ.2519 แล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

นั้น ๆ การกู้เงินจะทำได้เป็นสัญญาเงินหรือออกตราสารเป็นคราว ๆ ก็ได้

4) อำนาจในการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน วงเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้จะต้องมีดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินคงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลัง เป็นหนี้ผูกพันในฐานะผู้กู้ และจะต้องมีดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของยอดหนี้คงค้างชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลัง เป็นหนี้ผูกพันในฐานะผู้ค้ำประกัน ในการกู้เงินจะทำได้เป็นสัญญาเงินหรือออกตราสารเป็นคราว ๆ ก็ได้

5) อำนาจในการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัด ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงิน โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน แคว้งเงินที่ก่อหนี้ผูกพันโดยการค้ำประกัน ในกรณีที่ถูกหนี้ เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจต้องไม่เกินหกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น และในกรณีที่ถูกหนี้ เป็นสถาบันการเงินต้องไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น ทั้งนี้วงเงินทั้งสิ้นการค้ำประกันลูกหนี้บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและลูกหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินรวมกันในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

แหล่งเงินกู้ของรัฐบาล

หลักการสำคัญในการพิจารณาหาแหล่งเงินกู้ของรัฐบาลโดยทั่ว ๆ ไป ได้แก่ ความสามารถในการให้กู้ได้ครบถ้วนตามเป้าหมาย มีค่าใช้จ่ายน้อยและอัตราดอกเบี้ยต่ำ และการกู้เงินจากแหล่งนั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสังคมมากเกินไป แต่แหล่งเงินกู้ที่สามารถตอบสนองความต้องการตามหลักการสำคัญ ๆ ดังกล่าวในแหล่งเดียวกันย่อมเป็นไปได้ยาก แหล่งเงินกู้บางแห่งอาจมีค่าใช้จ่ายน้อยและอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่จำนวนเงินให้กู้น้อยไม่เพียงพอ แหล่งเงินกู้บางแห่งอาจมีจำนวนให้กู้มากพอแต่ก็มีค่าใช้จ่ายและหรืออัตราดอกเบี้ยสูงหรือการกู้เงินจากแหล่งนี้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาก การกู้เงินของรัฐบาลจึงต้องกระจายไปตามแหล่งต่าง ๆ

ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละสถานการณ์ นอกจากนั้นการกระจายแหล่งเงิน
กู้ยืม เป็นการช่วยไม่ให้รัฐบาลต้องพึ่งพิงแหล่งเงินกู้แหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไปอีกด้วย
ดังนั้น รัฐบาลจึงมีการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและนอกประเทศ ดังนี้

1. แหล่งเงินกู้ในประเทศ

1.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย

รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการออกพันธบัตรและ
ตั๋วเงินคลังนอกจากนี้ยังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นตัวแทนใน
การขายหลักทรัพย์ของรัฐบาลซึ่งถ้าการขายหลักทรัพย์ไม่ได้ตามเป้าหมายธนาคารแห่ง
ประเทศไทยก็ต้องเป็นผู้รับซื้อเองด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นแหล่งเงินกู้ภายใน
ประเทศที่สำคัญ แต่การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำให้ปริมาณเงินในระบบ
เศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยตรง ดังนั้นถ้ากู้มากเกินไปอาจทำให้เกิดเงินเฟ้อได้ เพราะธนาคาร
แห่งประเทศไทยไม่มีแหล่งรายได้มากพอที่จะให้รัฐบาลกู้เป็นจำนวนมากได้จึงมักใช้วิธีพิมพ์
พันธบัตรใหม่ออกมาใช้ได้ นำเอาพันธบัตรรัฐบาลไปเป็นทุนสำรองเงินตราหมุนหลังการพิมพ์
พันธบัตร

1.2 ธนาคารพาณิชย์

การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปจะต้องให้สิ่งจูงใจด้วยอัตรา
ดอกเบี้ยสูงพอเพราะธนาคารพาณิชย์มีธุรกิจในการระดมเงินมาให้ลูกค้ากอดผล ซึ่งย่อมเป็น
ภาระในการชำระหนี้คืนจากงบประมาณของประเทศ รัฐบาลจึงมีการกำหนดให้ธนาคาร
พาณิชย์สามารถตั้งพันธบัตรที่จะใช้ค้ำประกันเงินฝากสำรองหรือเงินทุน และกำหนดให้ธนาคาร
พาณิชย์ต้องตั้งหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ 16 ของเงินฝากที่ระดมได้เพื่อเป็น
เงื่อนไขในการเปิดสาขาใหม่จึงเป็นการแบ่งเบาภาระที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่
รัฐบาลได้มาก ซึ่งบางปีการถือพันธบัตรของธนาคารพาณิชย์มากกว่าของธนาคารแห่งประเทศไทย
เสียอีก การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ย่อมมีผลให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นเช่นกัน เพราะ
ธนาคารพาณิชย์สามารถเพิ่มปริมาณเงินได้โดยการขายสินเชื่อ

1.3 ธนาคารออมสิน

รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารออมสินโดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินกู้จากธนาคารออมสินโดยตรง ทั้งนี้ธนาคารออมสินตั้งขึ้นเพื่อเป็นแหล่งระดมเงินกู้จากเอกชนให้รัฐบาลอีกทางหนึ่ง เพราะมิได้ดำเนินธุรกิจ เช่นธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ผลการกู้เงินจากธนาคารออมสินจึงคล้ายกับการกู้เงินจากเอกชน

1.4 เอกชนอื่น ๆ

รัฐบาลกู้เงินจากเอกชนอื่น ๆ เช่น บริษัทประกันภัย บริษัทเงินทุน และประชาชนทั่วไป เป็นต้น โดยการขายหลักทรัพย์รัฐบาลในรูปตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลเป็นสำคัญ ในการกู้เงินจากเอกชนนี้รัฐบาลจะต้องเสนออัตราดอกเบี้ยสูงพอเพื่อแบ่งปันกับการกู้เงินของเอกชนจึงต้องมีการปรับอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมอยู่เสมอ แต่เท่าที่ผ่านม้อัตราดอกเบี้ยมักจะไม่สูงพอการกู้เงินจากเอกชนจึงมีจำนวนไม่มากนัก การกู้เงินจากเอกชนมีผลเท่ากับเป็นการโอนเงินจากเอกชนมาให้รัฐบาลจึงไม่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงิน เช่นการกู้เงินจากระบบธนาคาร

โดยสรุปแหล่งเงินกู้จากภายในประเทศมีอยู่ 4 แหล่งที่สำคัญ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน และเอกชนอื่น ๆ ซึ่งการกู้เงินจากแหล่งต่าง ๆ มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โดยผลกระทบจะมีค่อนข้างมากถ้าเป็นการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนการกู้เงินจากเอกชนอื่นมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจน้อยจึงเป็นแหล่งที่น่ากู้ให้มากที่สุด

2. แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศ

แหล่งเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลที่สำคัญมีอยู่ 3 แหล่ง คือ

2.1 รัฐบาลต่างประเทศและสถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ

เป็นแหล่งเงินกู้ที่ให้ในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล การให้กู้จึงมีลักษณะผ่อนปรน (Soft Loan) คือ มีระยะเวลาผ่อนชำระนานและอัตราดอกเบี้ยต่ำมาก แต่มีการกำหนดวงเงินให้กู้จำกัด แหล่งเงินกู้ประเภทนี้ที่สำคัญของรัฐบาลไทย ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเยอรมันตะวันตก

2.2 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ

สถาบันการเงินระหว่างประเทศตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาให้ก้าวหน้ากว่าที่ควรจะเป็น และมีขั้นตอนในการพิจารณาและการประเมินผลโครงการค่อนข้างละเอียด การให้กู้มีลักษณะของการให้ความช่วยเหลือสำหรับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่จึงมีลักษณะผ่อนปรนคือมีระยะเวลาให้กู้นานพอสมควร แต่สั้นกว่าแหล่งเงินกู้ที่เป็นรัฐบาลต่างประเทศ อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกแต่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ แหล่งเงินกู้ประเภทนี้ ได้แก่ ธนาคารโลก (IBRD) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

2.3 สถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ

แหล่งเงินกู้ประเภทที่ประกอบธุรกิจในการระดมเงินทุนให้กู้หากว่าไค้กั้น การให้กู้จึงมีลักษณะไม่ผ่อนปรน (Hard Loan) คือ มีระยะเวลาให้กู้นั้น คิออัตราดอกเบี้ยสูง เท้ากับอัตราดอกเบี้ยของตลาดโลกหรือสูงกว่าโดยบวกค่าความเสี่ยง (Risk Premium) คิวย แต่มีหลักเกณฑ์ในการให้กู้ง่ายไม่ต้องผ่านขั้นตอนในการพิจารณา มากนักและมักไม่จำกัดลักษณะโครงการที่ให้ กู้ รัฐบาลไทยจึงกู้จากแหล่งเงินทุนประเภทนี้ ในกรณีที่แหล่งเงินทุนประเภทอื่นให้กู้นอ้เพียงพอหรือไม่ให้กู้นในบางโครงการ เช่น การกู้เงิน มาเพื่อใช้เป็นเงินบาทสมทบโครงการเงินกู้ การกู้เพื่อซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร เป็นต้น การกู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศมีลักษณะการกู้ 2 แบบ คือ การกู้โดยออกพันธบัตร และลักษณะสินเชื่อผู้ขาย (Supplier's Credits) การกู้โดยออกพันธบัตรคือการที่ รัฐบาลไทยออกพันธบัตรขายในตลาดต่างประเทศทั่วไปเพื่อนำมาใช้เป็นเงินบาทสมทบใน โครงการของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และเพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ ทางทหารเป็นต้น อัตราดอกเบี้ยและผันแปรตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินต่าง ๆ แหล่งเงินกู้ประเภทนี้ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนในต่างประเทศ

โดยสรุปแหล่งเงินกู้รัฐบาลต่างประเทศจะมีเงื่อนไขที่สูค คือ มีระยะเวลาให้กู้นานและอัตราดอกเบี้ยต่ำ ส่วนเงินกู้จากสถาบันการเงิน เอกชนมีเงื่อนไขไม่สู้ดี เพราะมีระยะเวลาให้กู้นั้น และอัตราดอกเบี้ยสูง สำหรับผลกระทบทางเศรษฐกิจในการ กู้เงินต่างประเทศก็คือนีผลเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจโดยตรง เช่นเดียวกับ

การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้ากู้เป็นตั๋วเงินสด แต่ถ้ากู้เพื่อซื้อสิ่งของสินค้าต่าง ๆ เข้าประเทศก็ไม่มีผลเป็นการเพิ่มปริมาณเงินและอาจมีผลเป็นการลดระดับราคาสินค้าในประเทศด้วย

วิธีการและขั้นตอนในการกู้เงิน

การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวมาแล้วสามารถกระทำได้หลายวิธีแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของตลาดเงินทุนและสภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลจะเลือกใช้ใดก็ตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณีเพื่อให้ได้เงินกู้มาใช้จ่ายตามความต้องการครบถ้วนและในการดำเนินการกู้เงินย่อมต้องมีขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้การกู้เงินดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยเป็นไปตามวิธีการและขอบเขตในการกู้เงินที่กฎหมายกำหนด จึงสมควรทราบถึงวิธีการและขั้นตอนในการกู้เงินของรัฐบาลไทยพอเป็นสังเขปดังนี้

1. วิธีการกู้เงิน

วิธีการกู้เงินที่สำคัญซึ่งรัฐบาลไทยใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 5 วิธี

1.1 การออกตั๋วเงินคลัง

การออกตั๋วเงินคลังเป็นการกู้เงินในประเทศมีระยะสั้น ๆ ประมาณ 2 เดือน ถึง 6 เดือน เพื่อให้มีเงินมาใช้จ่ายในขณะที่รายได้ต่าง ๆ ของรัฐบาลยังไม่ได้รับเข้ามาหรือเข้ามาน้อยแต่มีรายจ่ายมากจึงเป็นการช่วยเหลือสภาพคล่องของเงินคลังของรัฐบาล การกู้เงินโดยออกตั๋วเงินคลังส่วนใหญ่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำเพราะ เป็นวิธีการที่สถาบันการเงินหรือประชาชนนำเงินที่เก็บไว้มาหาผลประโยชน์ชั่วคราวเพื่อรอโอกาสที่จะนำไปใช้จ่ายต่อไป เนื่องจากผู้ถือตั๋วเงินคลังสามารถนำมาจำหน่ายคืนก่อนกำหนดได้โดยเสียอัตราส่วนลดตามที่กำหนด การกู้เงินโดยวิธีการออกตั๋วเงินคลังรัฐบาลกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 ที่มีบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลังได้เมื่อมีกฎหมายให้รัฐบาลกู้เงินแล้ว ซึ่งกระทรวงการคลังอาจใช้วิธีเปิดประมูลที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำออกจำหน่ายให้บุคคลและสถาบันการเงินทั่วไปก็ได้ ผู้ลงทุนในตั๋วเงินคลังจะได้รับปันเงิน

และมีรายชื่อบັນทีที่อยู่ในทะเบียนของธนาคารแห่งประเทศไทย การกู้ยืมโดยตัวเงินคลังมีลักษณะพิเศษคือเมื่อถึงกำหนดไถ่ถอนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถออกตัวเงินวงคิใหม่มาชำระหนี้เก่าได้เป็นการหมุนเวียนอยู่เรื่อย ๆ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเงินกู้

1.2 การออกพันธบัตร

การออกพันธบัตรเป็นการออกเอกสารรับรองการกู้ยืมหรือใบรับรองหนี้ซึ่งรัฐบาลให้ไว้เป็นการสัญญาว่าจะจ่ายเงินคืนให้ตามจำนวนและกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพันธบัตรนั้น ๆ รัฐบาลกู้เงินโดยการออกพันธบัตร สำหรับการกู้เงินในประเทศเป็นส่วนใหญ่เดิมเป็นการใช้เงินในระยะยาวมีระยะเวลา 15 ปี แต่ปัจจุบันนี้ลดลงมาเหลือระยะเวลา 5 ปี และ 10 ปี การออกพันธบัตรแต่ละครั้งกระทรวงการคลังจะเสนอวงเงินกู้และอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่รัฐบาลส่งจ่ายได้ในระหว่างปีนั้น ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติแล้วจะต้องประกาศจำนวนเงินกู้ ดอกเบี้ย ระยะเวลา เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ของพันธบัตรนั้นในราชกิจจานุเบกษา การกู้เงินโดยวิธีนี้เป็นการใช้เพื่อชดเชยและการขาดดุลงบประมาณแผ่นดินเช่นเดียวกับการกู้เงินโดยการออกตัวเงินคลังแต่มีระยะเวลายาวกว่า ในปัจจุบันมีการออกพันธบัตรจำหน่ายภายในประเทศมีอยู่ 3 ประเภท คือ พันธบัตรลงทุนอายุ 10 ปี เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อ เนื่องจากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์สามารถซื้อพันธบัตรที่จะใช้ค้ำรองหรือกองทุนและต่อมาในปี พ.ศ. 2513 ก็ได้มีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือหลักทรัพย์รัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของเงินฝากเพื่อเป็นเงื่อนไขในการเปิดสาขาจึงมีส่วนทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องถือพันธบัตรมากขึ้น พันธบัตรประเภทที่สองคือ พันธบัตรทั่วไปมีอายุ 5 ปี เพื่อระดมเงินกู้จากประชาชนทั่วไป และพันธบัตรประเภทที่ 3 คือ พันธบัตรดอกเบี้ยทบต้นเพื่อระดมเงินกู้จากประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกัน พันธบัตรชนิดนี้ผู้ถือจะได้รับเงินคืนเป็น 2 เท่าที่ลงทุน ในเวลา 5 ปี 8 เดือน การจูงใจให้ซื้อพันธบัตรได้แก่ กำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สอดคล้องกับภาวะตลาดและเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้กำหนดให้พันธบัตรใช้เป็นหลักประกันในกิจการต่าง ๆ ได้ เช่น ประกันทางศาล ประกันการเบิกเงินเกินบัญชี ประกันการชำระค่ากระแสไฟฟ้า เป็นต้น

สำหรับการออกพันธบัตรในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นการออกพันธบัตรเพื่อกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศโดยนำออกขายในตลาดต่างประเทศทั่วไป อัตราดอกเบี้ยจึงเป็นไปตามอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินต่าง ๆ

1.3 การออกตั๋วสัญญาใช้เงิน

การกู้เงินโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงิน รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะต้องประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา เงื่อนไข และวิธีการต่าง ๆ ในตราสารนั้น ในราชกิจจานุเบกษา ปัจจุบันมีออกเพียงประเภทเดียวจำหน่ายให้ธนาคารออมสินโดยตรงแทนที่จะใช้วิธีออกพันธบัตรดังเช่นธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดการ การกู้เงินโดยออกตั๋วสัญญาใช้เงินจึงเป็นการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณโดยเฉพาะวิธีหนึ่ง

1.4 การทำสัญญากู้เงิน

การกู้โดยวิธีนี้ของรัฐบาลส่วนใหญ่ใช้ในการกู้เงินจากต่างประเทศเป็นการกู้ระยะยาว การทำสัญญาของรัฐบาลก็มีลักษณะเช่นเกี่ยวกับการทำการเงินของเอกชนทั่วไป โดยสัญญาแต่ละฉบับจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้ตามความตกลงระหว่างผู้ให้กู้และผู้ขอกู้ในแต่ละครั้ง

1.5 การกู้แบบสินเชื่อผู้ขาย (Suppliers' credits)

เป็นวิธีการกู้เงินจากต่างประเทศในกรณีที่มีการซื้อสินค้าจากต่างประเทศโดยผู้ขายเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้ด้วย ซึ่งได้แก่ แหล่งเงินกู้เอกชนทั่วไป

2. ขั้นตอนในการดำเนินการกู้เงิน

ขั้นตอนในการกู้เงินอาจแยกกล่าวได้เป็น 2 ประเภท คือ ขั้นตอนในการกู้เงินในประเทศและขั้นตอนในการกู้เงินต่างประเทศซึ่งมีขั้นตอนที่แตกต่างกันเนื่องจากการกู้เงินภายในประเทศ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่ แต่การกู้เงินในต่างประเทศรัฐบาลจะออกระเบียบเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินการโดยเฉพาะและมีการตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจและรับผิดชอบโดยตรง ระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายหนี้ของ

ประเทศ" เป็นผู้ดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ขั้นตอนในการกู้เงินภายในประเทศและขั้นตอนในการกู้เงินต่างประเทศมีดังต่อไปนี้

2.1 ขั้นตอนในการดำเนินการกู้เงินภายในประเทศ

ขั้นตอนในการดำเนินการกู้เงินภายในประเทศมีขั้นตอนที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ (บันทึก บัญชีปะปานะ 2528 ข : 21 - 23)

2.1.1 การพิจารณากำหนดวงเงินกู้ประจำปี ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกซึ่งจะต้องทำพร้อมกับการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปีในช่วงเดือน ธันวาคม-มกราคม ของทุกปีจะมีการพิจารณาร่วมกันระหว่าง กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานงบประมาณ เพื่อกำหนดเพดาน (Ceilling) ด้านรายได้ รายจ่าย และวงเงินกู้ภายในประเทศที่เป็นไปได้ เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและฐานการเงินของรัฐบาลในปัจจุบันและอนาคตโดยวงเงินดังกล่าวในที่สุดจะนำเสนอรัฐสภารับหลักการ

2.1.2 เมื่อรัฐสภารับหลักการและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้ในการดำเนินการกู้เงินตามวงเงินที่กำหนดนั้น กระทรวงการคลังจะต้อง

2.1.2.1 นำเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินภายในวงเงินและอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดส่วนเงื่อนไข ระยะเวลา และวิธีการกู้เงินของ คณะรัฐมนตรีมอบให้อำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

2.1.2.2 วงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามข้อ 2.1.2.1 นั้นเป็นวงเงินที่จะต้องดำเนินการกู้ทั้งปีในทางปฏิบัติเพื่อให้การกู้เงินในระหว่างปีเป็นไปได้โดยเหมาะสม จำเป็นที่จะต้องวางแผนการกู้เงินระหว่างปี การวางแผนกู้เงินมี 2 ขั้นตอน คือ

2.1.2.2.1 การวางแผนการกู้เงินรายเดือนล่วงหน้าตลอด 12 เดือน เพื่อให้เห็นภาพรวมแผนปฏิบัติการกู้เงินในแต่ละเดือน การวางแผน

แผนในขั้นนี้จะพิจารณาถึง รายรับ รายจ่าย แต่ละเดือน ปริมาณงานในภาคเอกชน ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารออมสินที่จะระดมมาให้รัฐบาลกู้ได้ และที่สำคัญที่สุด คือ การพยากรณ์การรับ-จ่ายเงินนอกงบประมาณที่มีผลกระทบต่อการเพิ่มหรือลดแผนการกู้เงิน

2.1.2.2.2 พิจารณาวางแผนกู้เงินเป็นรายเดือนเพื่อตัดสินใจดำเนินการกู้เงินโดยออกประกาศกระทรวงการคลัง เพื่อออกพันธบัตร ตั๋วเงินคลัง หรือตั๋วสัญญาใช้เงิน ในขั้นตอนนี้จะมีคณะกรรมการกู้เงินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง การวางแผนในขั้นตอนนี้เป็นการวางแผนปฏิบัติการโดยจะมีการประชุมกันเพื่อดำเนินการกู้เงินในเดือนถัดไป ตลอดจนพิจารณาถึงตราสารที่จะออกในแต่ละประเภทในกรณีที่เป็นการกู้เงินโดยวิธีออกพันธบัตร เพื่อให้มีพันธบัตรออกวางจำหน่ายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง คณะทำงานจะพิจารณาให้กระทรวงการคลังประกาศจำหน่ายเป็นรุ่น ๆ ไป และหากในช่วงใดมีรายรับจากการจำหน่ายพันธบัตร หรือได้รับจากธนาคารออมสินมาก คณะทำงานฯ ก็จะพิจารณาลดการกู้เงินระยะสั้นจากการออกตั๋วเงินคลัง ฉะนั้นตั๋วเงินคลังจึงเป็นเครื่องมือกู้เงินระยะสั้นที่นอกจากจะใช้ในการบริหารการขาดแคลนเงินสดในระยะสั้นแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการลวงเงินกู้ในส่วนที่ได้รับมาเกินความจำเป็น เนื่องจากเกิดสภาพคล่องในตลาด

2.1.2.3 การดำเนินการกู้เงิน ขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย 2 ขั้นตอนเช่นกัน คือ

2.1.2.3.1 กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

ดำเนินการออกประกาศกระทรวงการคลังในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9 ทวิ และพระราชบัญญัติตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487

2.1.2.3.2 เมื่อได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังในเรื่องการกู้เงินแล้ว การดำเนินการจำหน่ายพันธบัตรและตั๋วเงินคลังนั้น กระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ

2.2 ขั้นตอนการกอบกู้หนี้ต่างประเทศ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศก่อนมีการลงนามในสัญญากู้เงินและขั้นตอนปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้วโดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังต่อไปนี้ (กระทรวงการคลัง 2528 : 26-27)

2.2.1 ขั้นตอนปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศก่อนมีการลงนามการกู้เงินจากต่างประเทศสำหรับโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละรายตั้งแต่เริ่มต้นทาบตามจนถึงขั้นการลงนามในสัญญากู้เงินจะต้องใช้ระยะเวลา 6-18 เดือน โดยมีขั้นตอนการกู้เงินดังต่อไปนี้

2.2.1.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยรวมโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบรรจุเข้าไว้ในแผนฯ

2.2.1.2 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดเตรียมรายละเอียดและศึกษาความเหมาะสมขั้นต้นของโครงการ โดยดำเนินการร่วมกับแหล่งเงินทุน (ใช้ความช่วยเหลือ) หรือจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาบรรจุเข้าไว้ในแผนกู้เงินระยะ 3 ปี แล้วเสนอกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณานำเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศพิจารณา อนุมัติแผนดังกล่าวสำหรับยึดถือเป็นแนวทางในการเจรจาทาบตามแหล่งเงินทุนต่อไป

2.2.1.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะพิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความพร้อมเพียงของโครงการในแต่ละปี และเสนอกระทรวงการคลัง เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปทานและอุปสงค์ของเงินทุนจากต่างประเทศก่อนเสนอคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศพิจารณา กำหนดนโยบายและจัดทำแผนการกู้เงินจากต่างประเทศในแต่ละปีเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.1.4 เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ร่วมกับแหล่งเงินทุนจัดทำรายละเอียดขั้นสุดท้ายของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเสนอโครงการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาความเหมาะสมและความพร้อมเพียงรวมถึงลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

2.2.1.5 เมื่อโครงการได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะผู้แทนเจรจาเงินกู้เป็นราย ๆ กับแหล่งเงินกู้โดยตรงต่อไป

2.2.1.6 หลังจากการเจรจาในรายละเอียดของสัญญาเงินกู้หรือสัญญาค้ำประกันกับแหล่งเงินกู้แล้ว กระทรวงการคลังจะรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในร่างสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันแล้วแต่กรณี

2.2.1.7 เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจอนุมัติสัญญาเงินตามผลการเจรจาแล้ว กระทรวงการคลังก็จะดำเนินการลงนามในสัญญาเงินหรือสัญญาค้ำประกันต่อไป

2.2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญาเงินแล้ว เมื่อลงนามในสัญญาเงินแล้ว สัญญาเงินยังจะไม่มีผลใช้บังคับทันที ทั้งนี้แหล่งเงินกู้จะให้ระยะเวลาประมาณ 90-120 วัน เพื่อให้ผู้กู้ดำเนินการเพื่อให้สัญญาเงินนั้นถูกต้องตามขั้นตอนมีผลสมบูรณ์และผูกพันตามกฎหมายของไทย รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขพิเศษที่ผู้กู้จะต้องดำเนินการก่อนสัญญาจะมีผลใช้บังคับ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติดังนี้

2.2.2.1 กระทรวงการคลังเสนอรายงานการลงนามในสัญญาเงินและหรือสัญญาค้ำประกันให้คณะรัฐมนตรีทราบพร้อมกับสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำประกาศกระทรวงการคลังกับการกู้เงินลงในประกาศราชกิจจานุเบกษา (เฉพาะเงินกู้ของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519)

2.2.2.2 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา
จัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อรับรองว่าสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันนั้น ๆ ใดค้ำประกัน
การถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและมีผลผูกพันผู้กู้และผู้ค้ำประกันทุกประการ เพื่อเสนอให้
แหล่งเงินกู้พิจารณาต่อไป

2.2.2.3 ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้กู้รับดำเนินการ
ความเงื่อนไขพิเศษ (ถ้ามี) ใ้โดยเร็วที่สุด สำหรับเงินกู้ของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติ
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 กระทรวงการคลังจะ
ดำเนินการแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติโครงการ เป็นผู้มีอำนาจ เบิกจ่ายแทนกระทรวง
การคลัง

2.2.2.4 หลังจากดำเนินการตามข้อ 2.2.2.2 และ
2.2.2.3 ข้างต้นจนเป็นที่พอใจแล้ว แหล่งเงินกู้จะประกาศให้สัญญาเงินและหรือสัญญา
ค้ำประกันมีผลใช้บังคับต่อไป

อย่างไรก็ดี หากผู้กู้ไม่สามารถดำเนินการตามข้อ 2.2.2.2 และ 2.2.2.3
ได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาแหล่งเงินกู้โดยการร้องขอของผู้กู้อาจจะพิจารณาขยายกำหนด
ระยะเวลาที่มีผลบังคับใช้ของสัญญาเงินออกไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ถ้ามีเหตุผลสมควร แต่ถ้าแหล่ง
เงินกู้ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ขอไปก็อาจจะพิจารณายกเลิกการให้กู้เงินรายนั้น ๆ ก็ได้.