

ภาคที่ 2

หลักการและข้อจำกัดทางการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติ
ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ



บทที่ 4

อำนาจของฝ่ายบริหารในการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และก่อกำหนดนี้สาธารณะตามกฎหมาย

นับตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ 2 แนวทาง ได้แก่ การขอรับความช่วยเหลือทางด้านการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และการก่อกำหนดนี้สาธารณะทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและการก่อกำหนดนี้สาธารณะของรัฐบาลไทยในปัจจุบันได้ ดังนี้

4.1 การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นทบวงชำนาญพิเศษของระบบสหประชาชาติได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1945 ตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) ซึ่งถือว่าเป็นสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ (Charter) โดยมีวัตถุประสงค์การส่งเสริมการขยายตัวที่สมดุลด้านการค้าของโลก การสร้างเสริมเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน การป้องกันการแข่งขันลดค่าเงินเพื่อความได้เปรียบทางการค้าและการแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงินของประเทศอย่างเป็นระบบ ซึ่งมีประเทศสมาชิกจากทั่วโลกจำนวน 184 ประเทศ¹ โดยอำนาจในการให้กู้เงินและการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีรายละเอียด ดังนี้

¹ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, กองทุนการเงินระหว่างประเทศคืออะไร, (กรุงเทพฯ : 2546), หน้า 2.

4.1.1 อำนาจการให้กู้เงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแก่ประเทศสมาชิก เป็นอำนาจตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 (The Second Amendment) มาตรา 2 (b) ได้กำหนดให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีอำนาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการแก่ประเทศสมาชิกที่ร้องขอได้ ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยเงื่อนไขในการให้กู้ยืมเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจะให้กู้ยืมในรูปแบบแก่ประเทศสมาชิก เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงนโยบายและการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการชำระเงิน และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน² โดยลักษณะของการกู้เงินจะเป็นรูปแบบวงเงินกู้ล่วงหน้า (Stand-by Arrangement) และประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำหนังสือแสดงความจำนง (Letter of Intent) ซึ่งในหนังสือแสดงความจำนงจะประกอบด้วยสามส่วน คือในส่วนแรกจะเป็นภาพรวมของเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ส่วนที่สองเป็นการระบุถึงมาตรการด้านต่างๆ ที่ประเทศนั้นจะต้องปฏิบัติ และในส่วนสุดท้ายจะเป็นตารางกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติและเป้าหมายของแนวทาง ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นไปตามแนวทางของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล³

² Joseph Gold. The Rule of Law in the International Monetary Fund. International Monetary Fund Washington D.C. 1980 p 5. และ www.IMF.org

³ การอนุมัติเงินกู้ของ IMF (Stand-by Arrangement) และหนังสือแสดงความจำนง (Letter of Intent) ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญา เพราะ Stand-by Arrangement เป็นมติหรือการตัดสินใจฝ่ายเดียว (Unilateral Declaration) ของ IMF และ Letter of Intent เป็น คำประกาศฝ่ายเดียวของรับประเทศสมาชิก (Unilateral Declaration) จึงขาดองค์ประกอบสำคัญของการเป็นสนธิสัญญา กล่าวคือ ขาดเจตนาารมณ์ที่จะเข้าทำสัญญาเพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อกัน (the absence of an intention to contract: animus contrahendi) ทั้งนี้ เพราะ IMF ประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาสำคัญในทางปฏิบัติต่างๆ เช่น การคัดค้านจากพรรคฝ่ายอื่นในพันธกรณีที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของ IMF รวมถึงการหลีกเลี่ยงปัญหาการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน (Implementation) ในระบบกฎหมายของประเทศที่อยู่ในระบบทวินิยม (Dualism) โปรดดูเพิ่มเติมจาก ศักดา ธนิตกุล, “IMF: หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นสัญญาทาสจริงหรือ,” สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ราช 42, (กรุงเทพฯ : 2542), หน้า 137.

4.1.2 อำนาจในการขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ในการเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศของประเทศไทยได้มีการอนุวัติการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) ผู้มีอำนาจขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ธนาคารแห่งประเทศไทยในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมีอำนาจขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 61 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2515 มาตรา 5 ตรี ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจถือเอาประโยชน์และรับภาระจากการเป็นสมาชิกภาพแห่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศในนามของรัฐบาลในการดำเนินธุรกรรมทุกประเภทเกี่ยวกับบัญชีทั่วไปของกองทุนการเงิน รวมถึงการชำระเงินลงทุน ผลประโยชน์ ภาระค่าใช้จ่าย และผลกำไรหรือขาดทุนเนื่องจากการปฏิบัติในการนี้ทั้งสิ้นให้ตกเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้แทนของประเทศไทยในกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยตำแหน่ง ในขณะที่ผู้แทนสำรองเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง และการแต่งตั้งองค์การตัวแทนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งจะต้องมีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา

(ข) ขอบเขตของการรับความช่วยเหลือ

อำนาจในการรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยในการใช้สิทธิออกเสียงและดำเนินการต่างๆ ตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศเกี่ยวกับบัญชีทั่วไปให้มีการเสนอรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ในกรณีที่เป็นการผูกพันนโยบายเศรษฐกิจของประเทศตามเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรของกองทุนการเงินหรือในกรณีนโยบายสำคัญอื่นๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน

4.2 การก่อกำหนดนี้สาระณะตามกฎหมาย

อำนาจของรัฐนอกเหนือจากการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการกู้เงินทั้งจากแหล่งเงินกู้และต่างประเทศในประการหลังนี้เองมีข้อพิจารณาว่ารัฐบาลไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ในการก่อกำหนดนี้ของรัฐบาลในนามราชอาณาจักรไทย จึงดำเนินการโดยผ่านองค์กรฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อกำหนดนี้ของรัฐบาลในปัจจุบันประกอบด้วยกฎหมายต่างๆ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

4.2.1 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

เนื่องจากระบบสถาบันการเงินของประเทศในปัจจุบันประสบปัญหาการเพิ่มทุนและมีปริมาณสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก ทำให้ระบบสถาบันการเงินขาดความมั่นคงและไม่สามารถให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจต่างๆ ได้เต็มที่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเป็นเข้าไปช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มทุนในสถาบันการเงินต่างๆ เป็นการเร่งด่วน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอำนาจและขอบเขตการกู้เงินของกระทรวงการคลังมี ดังนี้

1. อำนาจในการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้

ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดอำนาจในการกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ดังนี้

(ก) การกู้เงิน กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินภายในประเทศ ซึ่งรายละเอียดในการกู้เงินในแต่ละคราวอันได้แก่ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการ วิธีเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราวและระยะเวลาการชำระต้นเงินคืนเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และวิธีการกู้เงินอาจกระทำได้โดยการทำเป็นสัญญา ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นได้ และบรรดาเงินกู้ตามกฎหมายนี้ให้สามารถนำไปใช้จ่ายตาม

วัตถุประสงค์ในการกู้เงินได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้มีการประกาศการกู้เงินแต่ละคราวในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันทำสัญญา กู้หรือวันออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น

(ข) การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้หรือขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จำนวนเงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างหนี้ดังกล่าว ไม่ให้นำมารวมคำนวณเข้ากับวงเงินกู้ตามกฎหมาย

2. ขอบเขตของการกู้เงิน

การกู้เงินของกระทรวงการคลังมีขอบเขตอยู่ 2 ลักษณะ คือ ประการแรกขอบเขตเกี่ยวกับระยะเวลาการกู้เงินกระทรวงการคลังสามารถกระทำได้ภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2543 และประการที่สองขอบเขตเกี่ยวกับวงเงินกู้ กระทรวงการคลังกู้เงินได้ไม่เกิน 3 แสนล้านบาท

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันนี้กระทรวงการคลังได้กู้เงินครบตามวงเงินแล้วแต่กระทรวงการคลังยังคงดำเนินการกู้เงินเพื่อปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้ตามกฎหมายนี้อยู่

4.2.2 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอีกฉบับหนึ่ง อันเนื่องมาจาก โดยที่ประเทศไทย ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาอันมีผลกระทบต่อความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ที่ประสบกับปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่เป็นเงินทุนระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยสูงและมีจำนวนจำกัด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการระดมเงินของกองทุนและมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินทั่วไป ฉะนั้น เพื่อให้มีการจัดการเกี่ยวกับภาวะทางการเงินที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือกองทุนอย่างเป็นระบบ จึงสมควรที่จะมีการปรับ โครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนให้มีความ

เหมาะสม โดยให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือกองทุนและกำหนดวิธีการชำระเงินกู้ให้ชัดเจน โปร่งใสและเป็นประโยชน์โดยรวมมากที่สุดซึ่งจะช่วยลดภาระการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐและการแก้ไข การบิดเบือนในตลาดการเงินในประเทศ ตลอดจนทำให้อัตราดอกเบี้ยในระยะต่อไปลดลง ซึ่งจะช่วยให้เกิด ความมั่นใจของนักลงทุนจากต่างประเทศได้ทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการ แก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจและโดยเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในการรักษา ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งอำนาจและขอบเขตการกู้เงินของกระทรวงการคลังมี ดังนี้

1. อำนาจในการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้

ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อ การฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดอำนาจในการกู้เงินและการปรับ โครงสร้างหนี้เงินกู้ ดังนี้

(ก) การกู้เงินกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกู้เงินจากแหล่ง เงินกู้ในประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับ โครงสร้างแหล่งเงินของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินภายในประเทศ ซึ่งรายละเอียดในการกู้เงินในแต่ละคราวอัน ได้แก่ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการ วิธีเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราวและระยะเวลา การชำระคืนเงินคืนเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และวิธีการกู้เงินอาจกระทำได้โดยการทำเป็นสัญญา ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นได้ และบรรดาเงินกู้ตามกฎหมายนี้ให้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ใน การกู้เงินได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และ ให้มีการประกาศการกู้เงินแต่ละคราวในราชกิจจานุเบกษาภายใน หนึ่งเดือน นับแต่วันทำสัญญากู้หรือวัน ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น

(ข) การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้าง หนี้เงินกู้หรือขยายระยะเวลา การชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิมกระทรวงการคลังโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จำนวนเงินกู้เพื่อปรับ โครงสร้างหนี้ดังกล่าวไม่ให้นำรวมคำนวณเข้ากับวงเงินกู้ตามกฎหมาย

2. ขอบเขตและเงื่อนไขของการกู้เงินและจัดการเงินกู้

กฎหมายได้มีการกำหนดขอบเขตของการกู้เงิน ตลอดจนเงื่อนไขในการชำระหนี้เงินกู้ ดังนี้

(ก) ขอบเขตของการกู้เงิน กฎหมายได้จำกัดวงเงินกู้โดยให้กระทรวงการคลังก่อนนี้ได้ไม่เกิน 5 แสนล้านบาท ซึ่งในขั้นนี้ได้มีการกู้เงินเต็มตามวงเงินที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างไรก็ดีกระทรวงการคลังได้กู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามกฎหมายนี้อยู่ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักเงินกู้ในประเทศ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ปัจจุบันมียอดหนี้คงค้างจากการกู้เงินของรัฐบาลตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อ การฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 เป็นจำนวน 463,276 ล้านบาท

(ข) เงื่อนไขในการชำระคืนหนี้ ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ย ดังนี้

กรณี การชำระคืนเงินกู้

กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนหนึ่งเรียกว่า กองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชุดใช้ ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การดำเนินการและการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีการจัดตั้งกองทุนในระบบเงินนอกงบประมาณจัดตั้งขึ้น โดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยกองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชุดใช้ ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังหักเงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ในแต่ละปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ และเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อนำส่งกองทุนก่อนส่งเป็นรายได้แผ่นดินและมีอำนาจจ่ายเงินกองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ ตามพระราชกำหนดนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะรัฐมนตรี ได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรเงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยให้มีการนำเอารายได้จากการจำหน่ายหุ้นร้อยละ 50 ให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน⁴ แต่ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ถูกทบทวนโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ให้ไม่ต้องนำรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและรายได้จากสัมปทานส่งเข้ากองทุนเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินแต่ให้นำรายได้ดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ⁵ ดังนั้น จึงทำให้การชำระหนี้เงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีเพียงเงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเท่านั้น

กรณี การชำระดอกเบี้ย

รัฐบาลจะต้องมีการตั้งเงินรายจ่ายชำระดอกเบี้ยในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทยอยชำระคืนหนี้ดอกเบี้ยโดยให้นำส่งรายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังไม่น้อยกว่าไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบของเงินกำไรสุทธิที่ได้รับจากการประกอบกิจการในแต่ละปี เพื่อชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ โดยให้เริ่มนำส่งต่อเนื่องจากปีที่เสร็จสิ้นการชำระคืนเงินกู้เป็นต้นไปจนกว่าจะครบจำนวน

4.2.3 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ สอง พ.ศ. 2545

แม้ว่าแนวทางการให้ความช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยกระทรวงการคลังกู้เงินวงเงินห้าแสนล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ

⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0204/5950 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 (เอกสารไม่พิมพ์เผยแพร่).

⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/9487 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังค้าประกันพันธบัตรของกองทุนจำนวนหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นสองพันล้านบาทก็ตาม แต่ความเสียหายของกองทุนที่เกิดขึ้นยังไม่หมดสิ้นไป จึงมีความจำเป็นตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ สอง พ.ศ. 2545 เพื่อให้กระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนในระยะที่สองต่อไป ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. อำนาจในการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้

ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ สอง พ.ศ. 2545 ได้กำหนดอำนาจในการกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ดังนี้

(ก) การกู้เงิน กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินในประเทศ ซึ่งรายละเอียดในการกู้เงินในแต่ละคราวอันได้แก่ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายการจัดการ วิธีเกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราวและระยะเวลาการชำระต้นเงินคืนเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และวิธีการกู้เงินอาจกระทำได้โดยการทำเป็นสัญญา ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นได้ และบรรดาเงินกู้ตามกฎหมายนี้ให้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้มีการประกาศการกู้เงินแต่ละคราวในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวัน นับแต่วันทำสัญญาหรือวันออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ทั้งนี้ โดยระบุจำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ค่าใช้จ่าย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม และระยะเวลาชำระต้นเงินคืน

(ข) การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้หรือขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จำนวนเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวไม่ให้นารวมคำนวณเข้ากับวงเงินกู้ตามกฎหมาย

2. ขอบเขตของการกู้เงินและการจัดการเงินกู้

กฎหมายได้มีการกำหนดขอบเขตของการกู้เงิน ตลอดจนเงื่อนไขในการชำระหนี้เงินกู้ ได้แก่

(ก) ขอบเขตของการกู้เงินกฎหมายได้จำกัดวงเงินกู้โดยให้กระทรวงการคลังกำหนดได้ไม่เกิน เจ็ดแสนแปดหมื่นล้านบาท

(ข) ขอบเขตของการจัดการเงินกู้กฎหมายได้มีการกำหนดขอบเขตของการกู้เงิน ตลอดจนเงื่อนไขในการชำระหนี้เงินกู้ ดังนี้

การชำระคืนเงินกู้ ให้มีการตั้งบัญชีพิเศษขึ้นบัญชีหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ซึ่งใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระคืนเงินกู้ตามพระราชกำหนดพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 และ ชำระคืนเงินกู้พันธบัตรกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่กระทรวงการคลังค้าประกันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543

การชำระดอกเบี้ย ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ ยกเว้นค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต้องชำระในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ให้ชำระจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

4.2.4 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

1. หลักการและความจำเป็น

เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องบริหารการคลังของประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะ

เกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ แต่โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้ำประกันและการปรับโครงสร้างหนี้ ที่ผ่านมามีเนื้อหานวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ สมควรปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพ และควบคุมให้ระดับหนี้ที่อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยมีเหตุผลและความจำเป็น ดังนี้

(ก) การที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงทำให้ระดับหนี้สาธารณะ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ข้อมูลข่าวสารเผยแพร่อย่างไร้พรมแดน ซึ่งทำให้ การพัฒนาระบบการเงิน ตลาดเงิน และตลาดทุนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการจัดการ หนี้สาธารณะให้มีความคล่องตัวและมีความทันสมัยมากขึ้นเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม ทางการเงินใหม่ๆ

(ข) เพื่อรวบรวมกฎหมายปัจจุบันที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการก่อหนี้ค้ำประกันและปรับ โครงสร้างหนี้ ที่กระจัดกระจายอยู่หลายฉบับ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ รวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวเพื่อความ เป็นเอกภาพและเพื่อให้เห็นภาพรวมขอบเขตอำนาจของกระทรวงการคลังในการบริหารจัดการหนี้ สาธารณะได้ครบถ้วน

(ค) เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถปรับโครงสร้างหนี้ทั้งหนี้เงินบาท และเงินตรา ต่างประเทศได้คล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ นอกจากนั้นสมควรให้เพิ่มช่องทางในการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศโดยใช้เงินกู้ในประเทศได้ เพื่อให้ สามารถใช้ประโยชน์จากสภาพคล่องส่วนเกินในประเทศที่มีอยู่ในระดับสูง ซึ่งการกู้เงินบาทเพื่อ ปรับโครงสร้างหนี้ (Refinance) หนี้ต่างประเทศ นอกจากจะสามารถลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผัน ทางการเงิน

(ง) เพื่อจำกัดภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities) ในรูปการค้ำประกันที่ กระทรวงการคลังจะค้ำประกันหน่วยงานของรัฐในแต่ละปี ขณะเดียวกันเพื่อส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจมี ความแข็งแกร่งและสนับสนุนให้มีระดับเครดิตของตนเอง เพื่อให้สามารถระดมเงินทุนได้โดยลดการพึ่งพา การค้ำประกันของรัฐบาลด้วย

2. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

โดยหลักการเป็นการยกเลิกกฎหมายการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินและค้ำประกัน รวมทั้งการบริหารหนี้สาธารณะไว้ในกฎหมายฉบับเดียว และภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้นิยามหนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่รัฐบาลกู้หรือค้ำประกัน หนี้ของรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่รวมหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะ จึงนิยามหนี้สาธารณะครอบคลุมเฉพาะหนี้ที่กระทรวงการคลังต้องไปบริหารจัดการเท่านั้น ซึ่งรายละเอียด หลักเกณฑ์การก่อหนี้ หลักเกณฑ์การปรับโครงสร้างหนี้ และหลักเกณฑ์การชำระหนี้ สรุปได้ ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์การก่อหนี้

ด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อหนี้โดยการกู้เงินและการค้ำประกันของประเทศที่ผ่านมามีการกำหนดอยู่ในกฎหมายกระจัดกระจายหลายฉบับทั้งที่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อันเป็นกฎหมายกลาง และกฎหมายพิเศษต่างๆ และไม่เอื้ออำนวยในการบริหารและจัดการหนี้สาธารณะ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมาอันทำให้ต้องมีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ต่างๆ สำหรับหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จึงได้มีการยกเลิกหลักเกณฑ์การกู้เงินและการค้ำประกันของรัฐบาลที่มีอยู่เกือบทั้งหมด ได้แก่

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน

- พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พ.ศ. 2487
- พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519
- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519
- พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2519

- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541

(2). กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประกัน

- พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510
 - ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 110 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2515
 - พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519
 - ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520
- (โปรดดูสรุปกฎหมายการกู้เงินและค้าประกันของรัฐบาลได้จากภาคผนวก ข)

หลักเกณฑ์ในการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 อาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ หลักเกณฑ์ในการกู้เงิน และหลักเกณฑ์ในการค้าประกัน

ก. หลักเกณฑ์ในการกู้เงิน

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การก่อหนี้ 2 กรณี คือ การกู้เงินของรัฐบาล และการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล ดังนี้

1. กรณีการกู้เงินของรัฐบาล

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจกู้เงิน ซึ่งได้ให้นิยามคำว่า หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ” และได้กำหนดอำนาจในการกู้เงินให้กระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจกู้เงินในนามราชอาณาจักรไทยปรากฏตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

ได้กำหนดว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกันในนาม รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการเดิมที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 22 ทวิ⁶

สำหรับข้อยกเว้นหน่วยงานของรัฐอื่นจะก่อหนี้หรือค้ำประกันได้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐได้กำหนดให้หน่วยงานมีอำนาจกู้เงินได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระทรวงการคลัง ซึ่งจากข้อมูลในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏข้อมูลหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะกระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมกู้เงินเองโดยตรงแต่ประการใด

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดรูปแบบการกู้เงินของกระทรวงการคลัง อาจทำได้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ วิธีการทำสัญญา วิธีการออกตราสารหนี้ และวิธีการอื่นในใดที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การกู้เงินแต่ละครั้งจำนวนวงเงิน ระยะเวลาที่จะออกตราสารหนี้ และวิธีการออกตราสารหนี้จะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดในประกาศกระทรวง และในส่วนหลักเกณฑ์การออกตราสารหนี้ การซื้อขายตราสารหนี้ การโอนตราสารหนี้ การใช้ตราสารหนี้เป็นหลักประกัน โดยส่งมอบหรือไม่ต้องส่งมอบใบตราสาร การบังคับหลักประกัน การมอบหมายให้บุคคลจัดจำหน่าย ที่นอกเหนือจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยมีให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เว้นแต่กฎกระทรวงจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการออกตราสารหนี้รวมทั้งเพื่อเป็นการรองรับการทำธุรกรรมตราสารหนี้ในระบบไร้ใบตราสาร (Scriptless) ให้สามารถมีการจำหน่ายได้

⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 22 ทวิ บัญญัติว่า “ส่วนราชการใดๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการก่อหนี้ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ตริ”

สำหรับวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน กระทรวงการคลังมีอำนาจในการกู้เงินได้เฉพาะวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 ประการนี้เท่านั้น ได้แก่

- (1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ

บรรดาเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อสามารถให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การกู้เงินของรัฐบาลแล้วพบว่าข้อสังเกต ดังนี้

(ก) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่ก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ แต่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เห็นชอบตามอนุกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. โดยได้มีการแก้ไขโดยตัดวัตถุประสงค์การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ออกคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้แก้ไขหลักการของร่างกฎหมายตามการแก้ไขของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เห็นสมควรให้มีการตัดการกู้เงินเพื่อการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ออกเนื่องจากกระทรวงการคลังไม่ควรมีหน้าที่ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้และการสร้างอัตราอ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ ซึ่งควรปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด อีกทั้งการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้จะเป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะ แต่อย่างไรก็ดีในบางกรณีอาจมีความจำเป็นที่

ต้องออกตราสารหนี้เพื่อให้ตลาดตราสารหนี้หมุนเวียนอย่างต่อเนื่องในตลาด โดยมีการเพิ่มเงื่อนไขการกู้เงิน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกรณีที่กู้เงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศจะต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตลาดทุนด้วย⁷

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้มีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาบทบาทหลักในการพัฒนาและส่งเสริม รวมทั้ง เพื่อให้มีตราสารหนี้ที่อยู่ในตลาดอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงจำเป็นต้องออกตราสารหนี้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการกู้เงินของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ

(๗) การกู้เงินในกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้เป็นถ้อยคำที่มีการเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน ซึ่งเป็นถ้อยคำได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ ซึ่งได้ใช้คำว่า “ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้” มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

2. กรณีการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะไม่เป็นนิติบุคคล

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ หากจำแนกประเภทตามเกณฑ์ด้านสถานะตามกฎหมาย อาจจำแนกรัฐวิสาหกิจได้ 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะไม่เป็นนิติบุคคล

สำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะไม่เป็นนิติบุคคลจะจัดตั้งในลักษณะของทุนหมุนเวียนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 13 ซึ่งในทางปฏิบัติในการจัดตั้งจะมีการเสนอขอ

⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0901/1814 ลงวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เรื่องร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 568/2546 หน้า 10-11. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และส่วนราชการจะมีการออกระเบียบบริหารงานภายในเพื่อรองรับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวเมื่อถูกจัดตั้งแล้วจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 (ก) บัญญัติว่า “องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินกิจการให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้เงินให้ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

แต่อย่างไรก็ดีถ้าเป็นการกู้เงินเพื่อการลงทุนรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ หากเป็นการกู้เงินเกินห้าสิบล้านบาทจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย บรรดาเงินที่ได้รับจากการกู้เงินนี้ รัฐวิสาหกิจสามารถนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รัฐวิสาหกิจลักษณะดังกล่าว ได้แก่

(1) องค์การสุรา สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506

(2) โรงพิมพ์ตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508

(3) โรงงานยาสูบ สังกัดกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบบริหารงาน โรงงานยาสูบ พ.ศ. 2506

(4) สำนักงานธนานุเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517

(5) โรงงานไฟ สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535

ข. หลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล

กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดนิยามของการค้ำประกันให้หมายความรวมถึงการอวัลตัวเงินด้วย แนวคิดดังกล่าวได้นำมาจากพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 ซึ่งเมื่อได้มีการยกเลิก จึงได้นำหลักการและนิยามมาไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งหลักเกณฑ์ในการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล ดังนี้

(1) ผู้มีอำนาจค้ำประกัน กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการค้ำประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว ซึ่งกระทรวงการคลังจะค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจดุลพินิจของกระทรวงการคลังที่จะค้ำประกันหนี้ทั้งหมดเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วน ก็ได้

(2) วิธีการและเงื่อนไขในการค้ำประกันเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ในขณะที่หลักเกณฑ์ กรอบวงเงินที่จะมีการค้ำประกัน หรือให้กู้ต่อจะเป็นแก่รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐใดเป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้กำหนด และกระทรวงการคลังมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดได้ในอัตราและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) ขอบเขตและข้อจำกัดในการค้ำประกัน กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดขอบเขตวงเงินในการค้ำประกันและข้อจำกัดอำนาจในการค้ำประกันของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังคือขอบเขตวงเงินค้ำประกัน ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เป็นที่น่าสังเกตว่า หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวง การคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 มาตรา 5 กฎหมายได้กำหนดวงเงินการค้ำประกันไว้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ ซึ่งการคำนวณกรอบวงเงินดังกล่าวจะไม่นับรวมจำนวนเงินค้ำประกันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นมารวมคำนวณด้วยจึงทำให้ความเป็นจริงในทางปฏิบัติโดยที่ผ่านมามีการค้ำประกันหนี้รัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 เมื่อรวมกับการค้ำประกันตาม

กฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันจะสูงเกินกว่าร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย ในขณะที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มีวัตถุประสงค์ให้คำนวณรวมกับการค้ำประกันตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันแล้วจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลังและจำกัดขอบเขตและภาระหนี้ของรัฐและเป็นการควบคุมการก่อหนี้ของหน่วยงานต่างๆ ที่กระทรวงการคลังมีหน้าที่ค้ำประกันหนี้ให้

สำหรับข้อจำกัดการค้ำประกันของรัฐบาล กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดข้อจำกัดการค้ำประกันของรัฐบาลไว้ 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในการค้ำประกันการชำระหนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ (มาตรา 27) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่ห้ามกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ให้กับหน่วยงานดังกล่าว

ประการที่สอง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังเข้าค้ำประกันรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน 3 ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ขุบเลิก และเป็นการค้ำประกันหรือให้กู้ในระหว่างดำเนินการเพื่อยุบเลิก ในประเด็นนี้ได้มีความเห็นในชั้นยกร่างกฎหมายคณะกรรมการพิจารณากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

“รัฐไม่ควรรับภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ดำเนินการที่มีความสำคัญแก่การสาธารณูปโภค ซึ่งมีผลประกอบการขาดทุน หากรัฐวิสาหกิจใดเข้าข่ายดังกล่าวก็สมควรให้มีการขุบเลิกไป”⁸

⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 568/2546 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

2.2 หลักเกณฑ์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

ผู้มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และวิธีการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ สำหรับวิธีการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายระยะเวลาชำระหนี้ ต้ออายุ ซื่อคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นการกำหนดถึงอำนาจกระทรวงการคลังในส่วนที่เป็นอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ตลอดจนวิธีการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะอันเป็นบทบัญญัติทั่วไป ซึ่งได้นำหลักการมาจากกฎหมายเดิมคือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า

“...ถ้ากระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ขยายเวลาการชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิมให้กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินรายใหม่ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของกระทรวงการคลัง หรือส่วนราชการ องค์การของรัฐ บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินรายเดิมได้”

ในการดำเนินวิธีการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ในการทำธุรกรรมทางการเงินใดๆ จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และหากกระทรวงการคลังจะกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะก็จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 20 (3) และมาตรา 24 ที่ได้กล่าวไปแล้ว

นอกจากนี้วิธีการปรับโครงสร้างหนี้ข้างต้นยังรวมถึงกรณีวิธีการชำระหนี้แทนซึ่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังมีอำนาจในการชำระหนี้แทนให้แก่รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ซึ่งการชำระหนี้แทนดังกล่าวมีข้อกำหนดเงื่อนไขคือเมื่อกระทรวงการคลังได้ชำระหนี้แทนให้แก่หน่วยงานดังกล่าวแล้วให้หน่วยงานดังกล่าวถือเป็นหนี้กระทรวงการคลังตามจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังได้ชำระ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกเก็บดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมการชำระหนี้แทนดังกล่าวได้ตามอัตราและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นที่น่าสังเกตว่าภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 อำนาจในการชำระหนี้แทนดังกล่าวนี้ได้นำหลักการมาจากกฎหมายเดิม(พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 มาตรา 3) แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเดิมจะพบว่ากฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้จำกัดอำนาจกระทรวงการคลังในการชำระหนี้แทนได้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและมีขอบอำนาจที่ดำเนินการไว้เฉพาะรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐเท่านั้น

2.3 หลักเกณฑ์การชำระหนี้

กรณีการจ่ายเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือการจ่ายเงินคงคลังกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ได้กำหนดเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่ในกรณีของตั๋วเงินคลังหรือเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังอนุญาตให้จ่ายจากเงินคงคลัง จะจ่ายจากเงินคงคลังก็ได้

4.3 ขั้นตอนและวิธีการในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล

การก่อหนี้ของรัฐบาลสามารถกระทำได้หลายวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดดังที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยกระทำได้หลายวิธีแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปในการกู้เงินของรัฐบาลจะมี 2 ลักษณะคือ วิธีการทำสัญญากู้เงิน และวิธีการออกตราสารหนี้ ซึ่งอาจจำแนกวิธีการและขั้นตอนของการกู้เงินของรัฐบาลตามแหล่งเงินกู้ได้เป็น 2 ตอนคือ ขั้นตอนในการจัดทำแผนการก่อหนี้ และขั้นตอนการก่อหนี้ ดังนี้

4.3.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ

รัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะให้มีความรัดกุมซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการก่อหนี้ตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เห็นชอบในหลักการระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. (โปรดดูร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ในภาคผนวก ก) เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการหนี้

สาธารณะได้ตามกฎหมายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่การรายงานสถานะหนี้สาธารณะ การรายงานผล การบริหารจัดการหนี้สาธารณะ และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการโครงการเงินกู้ ซึ่งได้ยกเลิกระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 และให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ระเบียบดังกล่าวนี้จะเป็นการกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนการทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะต้องรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแผนการก่อหนี้ทั้งในส่วนของเงินกู้และค้ำประกันของรัฐบาลทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการกู้เงินของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เสนออนุกรรมการพิจารณาถ่วงดุลการบริหารหนี้สาธารณะภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี และภายในวันที่ 31 สิงหาคม ของทุกปี คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะจะพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณเพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งสัดส่วนยอดหนี้สาธารณะ คงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศและภาระหนี้ต่องบประมาณจะต้องอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต่างประเทศต่อรายได้การส่งออกสินค้าและบริการต้องมีอัตราโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 9 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณแล้ว ห้ามไม่ให้มีการก่อหนี้ นอกเหนือจากที่ได้อนุมัติตามแผน แต่มีข้อยกเว้น ดังนี้

(1) ตัดลดวงเงินกู้ที่อยู่ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ โดยให้นำแผนที่ได้มีการปรับปรุงเสนอคณะกรรมการพิจารณา หรือ

(2) ในกรณีมีความจำเป็นก่อหนี้เกินกรอบที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาความเหมาะสมและกรอบนโยบายความยั่งยืน และการรักษาวินัยทางการคลังแล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

4.3.2 ขั้นตอนการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล

ขั้นตอนในการก่อหนี้ของประเทศสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การก่อหนี้ในประเทศ และการก่อหนี้ต่างประเทศ ดังนี้

(1) ขั้นตอนการก่อหนี้ภายในประเทศ

การกู้เงินตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการกู้เงินของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุล และการบริหารสภาพคล่องทางการเงินของเงินคลังโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 ได้บัญญัติว่า

“การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่งให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น”

การดำเนินการเกี่ยวกับการกู้เงินภายในประเทศนั้นในทางปฏิบัติมีขั้นตอนในการดำเนินการสรุปได้ ดังนี้

(ก) ขั้นตอนการกำหนดกรอบวงเงินกู้ ประจำปีงบประมาณ ซึ่งจะเป็นขั้นตอนที่ทำพร้อมกับการตั้งงบประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงเดือนธันวาคม-มกราคมของทุกปี จะมีการพิจารณาร่วมกันระหว่าง กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และ กรมบัญชีกลาง) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานงบประมาณ เพื่อกำหนดเพดาน (Ceiling) ด้านรายได้ รายจ่าย และวงเงินกู้ภายในประเทศที่เป็นไปได้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและฐานะการเงินของรัฐบาลในปัจจุบันและอนาคต

(จ) เมื่อรัฐสภาพิจารณา อนุมัติ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตาม (ก) ได้มีการประกาศบังคับให้มีผลใช้แล้ว ในการดำเนินการกู้เงินตามวงเงินที่กำหนดนั้น กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีขั้นตอนการกู้เงิน ดังนี้

(1) กระทรวงการคลังเสนอกรอบการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติกรอบวงเงินกู้ประจำปีซึ่งจะให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินภายใต้กรอบวงเงินที่อนุมัติ ในส่วนรายละเอียดของวิธีการ ระยะเวลา ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้เงิน คณะรัฐมนตรีมอบให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

(2) ในการดำเนินการกู้เงินของกระทรวงการคลังภายใต้กรอบที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อ (1) กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการกู้เงินและบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นประธาน และผู้แทนของกรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นคณะทำงาน เพื่อพิจารณาประมาณการฐานะการคลัง กำหนดแผนการกู้เงินและการบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และพิจารณาวิธีการกู้เงิน จำนวนเงินที่จะกู้ รวมทั้งเงื่อนไขอื่นๆ ที่จำเป็น⁹ ในทางปฏิบัติการวางแผนการกู้เงินมี 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนการวางแผนกู้เงินประจำปี เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของแผนปฏิบัติการกู้เงินตลอดทั้งปี การวางแผนในขั้นตอนนี้จะพิจารณาถึงรายรับ รายจ่ายแต่ละเดือน ในการใช้จ่ายเงินในงบประมาณและนอกงบประมาณ รวมถึงปริมาณเงินในตลาดการเงินในภาคเอกชน และจะมีการประกาศภาพรวมการกู้เงินให้นักลงทุนทราบผ่านทาง web site ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และของกระทรวงการคลัง

⁹ คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 152/2548 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อการกู้เงินและบริหารเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ขั้นตอนการวางแผนกู้เงินรายไตรมาส เป็นการวางแผนในการดำเนินการกู้เงินในแต่ละเดือนหรือแต่ละไตรมาส เพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินการกู้เงินโดยวิธีใด ซึ่งวิธีการกู้เงินของรัฐบาลในปัจจุบันจะใช้วิธีการออกตราสารหนี้ ซึ่งมี 3 ประเภท ได้แก่ การออกตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน และ พันธบัตรรัฐบาล

เมื่อคณะทำงานได้จัดทำแผนการกู้เงินประจำปีและแผนการกู้เงินรายไตรมาสแล้วจะนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบและดำเนินการกู้เงินต่อไป

(ค) การดำเนินการกู้เงิน ขั้นตอนการดำเนินการประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ

(1) กระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งในทางปฏิบัติจะมี 2 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่ง ประกาศการกู้เงิน เพื่อกำหนดจำนวนเงิน ระยะเวลา และวิธีการออกตราสารหนี้ และ ประเภทที่สอง ประกาศการจัดจำหน่ายเป็นการกำหนดรายละเอียดเงื่อนไขในการจัดจำหน่ายตราสารหนี้

(2) เมื่อได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกู้เงินแล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ได้แก่

- แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- แจ้งนักลงทุนและประชาชน โดยผ่านทาง web site ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- แจ้งธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นตัวแทนดำเนินการทางการเงิน (Fiscal Agent) เพื่อดำเนินการประมูลตราสารหนี้

ทั้งนี้ การกู้เงินด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลจะมีการมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนายทะเบียน ผู้รับฝากตราสาร และตัวแทนการจ่ายเงิน ในขณะที่การกู้เงินโดยวิธีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินกระทรวงการคลังจะดำเนินการออกหนังสือชี้ชวน โดยตรงกับสถาบันการเงิน

(ง) วิธีการก่อกำหนดในประเทศ

วิธีการก่อกำหนดในประเทศในปัจจุบันจะใช้วิธีการกู้เงิน โดยการออกตราสารหนี้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้ให้นิยามตราสารหนี้หมายถึงตั๋วเงินคลัง ตั๋วสัญญาใช้เงิน พันธบัตรและตราสารอื่นที่มีผลก่อให้เกิดหนี้ตามที่คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะกำหนด และให้หมายความรวมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสารด้วย ซึ่งการก่อกำหนดของรัฐบาลอาจจำแนกวิธีการกู้เงินตามระยะเวลาได้ ดังนี้

(1) การก่อกำหนดระยะสั้น

เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งรัฐบาลสามารถกระทำได้โดยวิธีการเบิกเงินเกินบัญชี (Overdraft) และ ตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) สรุปได้ ดังนี้

(ก) การเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการกู้เงินระยะสั้น ซึ่งกระทรวงการคลังกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณปีพ.ศ. 2495 ให้อำนาจกระทรวงการคลังเบิกเงินเกินบัญชีได้เป็นคราวๆ จากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาสภาพคล่องเมื่อรายได้เข้าสู่คลังน้อยกว่ารายจ่าย แต่โดยที่การคลังรัฐบาลขาดดุลติดต่อกันมาทุกปี ทำให้ยอดเบิกเกินบัญชีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารการเงินที่ดี ดังนั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2505 กระทรวงการคลังได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้นำเงินจากบัญชีเพื่อจัดเสถียรภาพเงินตราที่รัฐบาลสะสมไว้มาชำระส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งแปลงเป็นพันธบัตรเงินกู้ระยะยาว จึงเป็นอันว่าหนี้เบิกเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทยหมดสิ้นและรัฐบาลได้ยกเลิกการกู้เงินวิธีดังกล่าว ดังนั้น ในปัจจุบันวิธีการกู้เงินระยะสั้นคงมีแต่เพียงการออกตั๋วเงินคลังอย่างเดียวเท่านั้น

(ข) ตั๋วเงินคลัง (Treasury Bills) เป็นเอกสารการก่อกำหนดผู้กักพันธระยะสั้นที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ออก โดยมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินสิบสองเดือน โดยมีวัตถุประสงค์ในการกู้เงินเพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสดและเสริมสร้างสภาพคล่องของเงินคลัง ดังนั้น ในบางกรณีแม้งบประมาณจะสมดุลหรือเกินดุลก็ตาม แต่ในขณะที่รายได้สาธารณะจากการจัดเก็บภาษียังไม่เข้าคลังหรือเข้าคลังเป็นจำนวนน้อยแต่มีรายจ่ายที่ต้องใช้จ่ายในขณะนั้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายตามโครงการเป็นการชั่วคราว โดยการกู้เงินมาใช้จนกว่าจะได้รับรายได้จากภาษีอากรหรือรายได้ประเภทอื่นๆ มาที่จะนำมา

ชำระหนี้ต่อไป ซึ่งมีวิธีการ รูปแบบและขั้นตอนในการประมูล การจัดสรร การชำระราคา และเงื่อนไขอื่นๆ เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดในการออกตั๋วเงินคลังในแต่ละคราว ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

- ตั๋วเงินคลังเป็นตราสารหนี้ที่รัฐบาลออกโดยมีดอกเบี้ยเป็นส่วนลด (discount) และ กรณีที่มีการออกตั๋วเงินคลังนี้มิให้ถือว่าฉบับใดสมบูรณ์เว้นแต่เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ลงลายมือชื่อในตั๋วเงิน คลังฉบับนั้นแล้ว

- การจัดจำหน่ายตั๋วเงินคลังจะใช้วิธีการประมูลอัตราผลตอบแทน โดยใช้สูตรการคำนวณราคาตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. นว (ว) 1086/2538 เรื่อง มาตรฐาน เสนอซื้อขายและคำนวณราคาสำหรับการซื้อขายหลักทรัพย์รัฐบาลในตลาดรอง

- การประมูลตั๋วเงินจะมี 2 ประเภท คือ การประมูลแบบแข่งขันราคา (Competitive Bidding) และการประมูลแบบไม่แข่งขันราคา (Non Competitive Bidding) โดยผู้มีสิทธิประมูลประกอบด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งให้เป็นผู้ค้าหลัก (Primary Dealers) ตลอดจนบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้มีสิทธิในการประมูลตั๋วเงินคลังได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การเพื่อการปฏิรูป ระบบสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคาร เพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนรวม สำนักงานประกันสังคม บริษัทประกันภัย บริษัทประกันชีวิต และสถาบันอื่นๆ ที่มีบัญชีเงินฝากที่ ธนาคาร แห่งประเทศไทย

-วิธีการประมูลตั๋วเงินคลังผู้ประสงค์จะประมูลตั๋วเงินคลังยื่นใบประมูลซื้อและฝากตั๋วเงินคลัง และพันธบัตรรัฐบาลตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหรือส่งข้อมูลคำเสนอทำธุรกรรมประมูลด้วยระบบบริการด้านการเงินด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Financial Services) ตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการให้บริการธุรกรรมประมูลตราสารหนี้ด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Bidding) ภายในเวลา 9.30 น. ของวันที่ประมูล โดยระบุราคารวมที่เสนอซื้อและต้องเสนอว่า จะซื้อในอัตราผลตอบแทนร้อยละเท่าใดไม่เกิน 3 อัตรา (ทศนิยมไม่เกิน 4 ตำแหน่ง) และในการเสนอ ประมูลแต่ละอัตราต้องระบุราคารวมที่ขอซื้อไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และไม่มีเศษของหลักล้าน โดยวงเงินรวมที่ เสนอประมูลต้องไม่เกินวงเงินประมูลตามประกาศกระทรวงการคลัง

- การจัดสรรตัวเงินคลังกระทรวงการคลัง จะจัดสรร ตัวเงินคลัง ให้ผู้ ประมูล ที่เสนออัตราผลตอบแทนต่อ ร้อยต่ำสุดก่อน แล้วจึงจัดสรร ให้ผู้ประมูลที่เสนออัตราผลตอบแทนต่อร้อยละ สูงขึ้นไปตามลำดับ จนกว่าจะครบวงเงินที่กำหนด

- การชำระราคาของผู้ประมูลตัวเงินคลัง ผู้ประมูลตัวเงินคลังได้จะ ต้องชำระราคา ภายใน เวลา 10.00 น. ของวันทำการที่สองถัดจากวันที่ประมูล โดยยินยอมให้ธนาคาร แห่งประเทศไทยหักเงินจาก บัญชีเงินฝากที่มีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือ โอนเงินผ่านระบบบาทเนตตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการบริการบาทเนตเข้าบัญชีกระแสรายวันงานจัดการตราสารหนี้ที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย

- ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้เก็บรักษาตัวเงินคลังไว้ และจะออก หนังสือรับฝาก ตัวเงินคลังให้และใช้เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อครบกำหนดอายุนับแต่วันที่ลงในตัว

- การโอนกรรมสิทธิ์หรือการจำนำตัวเงินคลังจะต้องไปยื่นขอ จดทะเบียน การโอนกรรมสิทธิ์ หรือการจำนำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการแล้วจะเก็บรักษา ตัวเงินคลังไว้และ ออกหนังสือรับฝากให้

- ถ้าผู้ฝากตราสารซึ่งหมายถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้รับจำนำมีความประสงค์จะขอลอน คินการฝากตัวเงินคลังธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาออกตัวเงินคลังโดยระบุชื่อผู้ขอลอนคินเป็นผู้รับเงิน

(2) การก่อกั้นระยะยาว

ตราสารหนี้ระยะยาวเป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ในปัจจุบัน ตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังได้ออกมี 2 ประเภท คือ ตัวสัญญาใช้เงิน และพันธบัตรรัฐบาล ดังนี้

(ก) การออกตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory Notes)

เป็นตราสารที่กระทรวงการคลังออกสำหรับการกู้เงินจากสถาบันการเงิน ซึ่งแต่เดิม กระทรวงการคลังจะกู้เงินจากธนาคารออมสิน ในปัจจุบันกระทรวงการคลังกู้เงินโดยวิธีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ตั๋วสัญญาใช้เงินหมายความว่า ตั๋วสัญญาใช้เงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ รูปแบบ วิธีการตลอดจนการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินโดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินของกระทรวงการคลังจึงเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตั๋วสัญญาใช้เงิน ในกรณีที่เป็นการกู้เงินจากสถาบันการเงิน โดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน กระทรวงการคลังจะออกตั๋วสัญญาใช้เงิน โดยระบุรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

- (1) วงเงินกู้
- (2) สถาบันการเงินผู้ให้กู้
- (3) ระยะเวลาเงินกู้
- (4) อัตราดอกเบี้ย

ทั้งนี้ อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามที่จะได้ตกลงกับสถาบันการเงินผู้ให้กู้ เช่น ทุก 1 ปีโดยปกติ จะคำนวณจาก อัตราดอกเบี้ย อ้างอิงของอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ประจำ 1 ปีเฉลี่ย 7 วัน ของธนาคารพาณิชย์ ขนาดใหญ่ 5 แห่ง บวกด้วยส่วนต่างตามที่ได้ตกลงกับสถาบันการเงินผู้ให้กู้และ การเปลี่ยนแปลงอัตรา ดอกเบี้ย ตามเกณฑ์การคำนวณที่กล่าว จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กระทรวง การคลังจะชำระดอกเบี้ยแก่ผู้ทรง ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตาม คำร้องขอของผู้ทรงตั๋วสัญญาใช้เงินฉบับนั้น โดยแบ่งชำระเป็นปีละสองงวด ละครึ่งเท่ากัน สำหรับ ดอกเบี้ยงวดสุดท้าย จะชำระพร้อมกับต้นเงิน ตามตั๋วสัญญาใช้เงินในวันที่ใกล้ถอน

(ข) กรณีการออกพันธบัตรรัฐบาล (Government Bonds)

พันธบัตรรัฐบาลเป็นการกู้เงินระยะยาว ซึ่งพันธบัตรรัฐบาลแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง พันธบัตรเพื่อกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย วัตถุประสงค์ในการออก พันธบัตรประเภทนี้เพื่อใช้จ่ายเฉพาะ โครงการ เช่น พันธบัตรเงินกู้เพื่อการพัฒนาการอาชีวศึกษา พันธบัตรเงินกู้ เพื่อการพัฒนาโรงเรียนแบบมัธยมประสม เป็นการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

ลักษณะที่สอง พันธบัตรเพื่อกู้เงินจากบุคคลทั่วไป แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ พันธบัตรลงทุน และพันธบัตรออมทรัพย์

โดยส่วนใหญ่พันธบัตรที่รัฐบาลได้ออกตราสารหนี้เพื่อการกู้เงินในปัจจุบันจะเป็นพันธบัตรประเภทเพื่อกู้เงินจากบุคคลทั่วไป ซึ่งมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(1) พันธบัตรลงทุน

กระทรวงการคลังจะจัดจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาลประเภทพันธบัตรลงทุนโดยวิธีการประมูลแบบแข่งขันราคา (Competitive Bidding) และแบบไม่แข่งขันราคา (Non Competitive Bidding) ซึ่งจะจัดจำหน่ายให้แก่ผู้มีสิทธิประมูลเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ค้าหลัก (Primary Dealers) หรือหน่วยงานอื่นใดที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดโดยนักลงทุนประเภทสถาบันและมีบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการในการกู้เงินในทางปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ขั้นตอนการเข้าประมูลพันธบัตรลงทุน

(1) กรณีการประมูลแบบแข่งขันราคา ผู้ประสงค์จะประมูลจะต้อง ยื่นใบประมูลซื้อและฝากพันธบัตรรัฐบาล ตามแบบฟอร์มที่กำหนด ภายในเวลา 9.30 น. ของวันที่ประมูล โดยระบุราคารวมที่เสนอซื้อและต้องเสนอว่าจะซื้อในอัตราผลตอบแทนร้อยละเท่าใดไม่เกิน 3 อัตรา (ทศนิยมไม่เกิน 3 ตำแหน่ง) และในวงเงินรวมที่เสนอประมูลแต่ละอัตราต้องระบุราคาตราที่ขอซื้อไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาทและไม่มีเศษของหลักล้าน โดยวงเงินรวมที่เสนอประมูลต้องไม่เกินวงเงินประมูลตามประกาศ กระทรวงการคลัง

(2) กรณีการประมูลแบบไม่แข่งขันราคา ผู้ประสงค์จะประมูลต้องยื่นความจำนงผ่านสถาบันการเงินที่ได้รับการแต่งตั้งจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ ผู้ค้าหลัก (Primary Dealers) ภายใน เวลา 12.00 น. ก่อนวันที่ประมูลแบบแข่งขันราคา 2 วันทำการ และ ผู้ค้าหลัก (Primary Dealers) ต้องนำข้อมูล ดังกล่าวเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลา 14.00 น. ของวันเดียวกันโดยระบุราคาตราที่ขอซื้อ ไม่ต่ำกว่า 4 ล้านบาท และไม่เกิน 40 ล้านบาท และไม่มีเศษของหลักล้าน

(ข) การจัดสรรพันธบัตรรัฐบาล

(1) ในการประมูลแบบแข่งขันราคา กระทรวงการคลังจะจัดสรรให้ ผู้ประมูลที่เสนออัตราผลตอบแทนต่อร้อยละต่ำสุดก่อนแล้วจึงจัดสรรให้ผู้ประมูลที่เสนออัตราผลตอบแทนต่อร้อยละสูงขึ้นไป ตามลำดับ และจะแจ้งผลให้ผู้ประมูลได้ทราบในวันประมูลนั้น

(2) ในการประมูลแบบไม่แข่งขันราคา กระทรวงการคลังจะจัดสรร พันธบัตรไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินประมูลแต่ละรุ่นและจะได้รับจัดสรรในราคาอัตราถัวเฉลี่ยของการประมูล โดยกรณีที่มีผู้เสนอประมูลแบบไม่แข่งขันราคา เกินร้อยละ 20 ของ วงเงินประมูล จะดำเนินการ จัดสรรตามสัดส่วน ส่วนกรณีไม่ถึงร้อยละ 20 ของวงเงินประมูล จะนำวงเงินส่วนที่เหลือ ไปรวมกับการประมูล แบบแข่งขันราคา

(ค) การชำระราคา

(1) ผู้ประมูลแบบแข่งขันราคา จะต้องชำระราคาภายในเวลา 10.00 น. ของวันทำการที่สองถัดจากวันที่ประมูล โดยยินยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหักเงินจากบัญชีเงินฝากที่มีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ โอนเงินผ่านระบบบาทเน็ตเข้าบัญชีกระแสรายวันงานจัดการตราสารหนี้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) ผู้ประมูลแบบไม่แข่งขันราคาจะต้อง โอนเงินผ่านระบบบาทเน็ต หรือหักเงินจากบัญชีเงินฝากให้กับ ผู้ค้าหลัก (PrimaryDealers) ที่ประมูลแทนภายในวันทำการที่หนึ่งถัดจากวัน ประมูลแบบแข่งขันราคาโดยผู้ค้าหลัก (PrimaryDealers) ต้องรับผิดชอบชำระราคาค่าพันธบัตรที่ประมูลแบบไม่แข่งขันราคาภายในเวลา 10.00 น. ของวันทำการที่สองถัดจากวันที่ประมูลโดยยินยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหักเงินจากบัญชีเงินฝากที่มีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือ โอนเงินผ่านระบบบาทเน็ตเข้าบัญชีกระแสรายวันงานจัดการตราสารหนี้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้เก็บรักษาพันธบัตรรัฐบาลนี้ไว้และจะออกบัญชีรายละเอียดตราสารหนี้ให้

(2) พันธบัตรออมทรัพย์ (Saving Bonds)

กระทรวงการคลังออกพันธบัตรออมทรัพย์ (Saving Bonds) เป็นพันธบัตรชนิดที่ออกในนามผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในพันธบัตรและจดทะเบียนราคาที่เราไว้เป็นหน่วย ทั้งนี้ ตามวงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา การจัดจำหน่าย เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด กระทรวงการคลังจำหน่ายพันธบัตรออมทรัพย์โดยวิธีการจัดจำหน่ายโดยตรงให้แก่ผู้มีสิทธิซื้อพันธบัตรอื่น ได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรตามที่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนด

(2) ขั้นตอนการก่อหนี้ต่างประเทศ¹⁰

ขั้นตอนการก่อหนี้จากต่างประเทศประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศก่อนมีการลงนามในสัญญากู้เงินและขั้นตอนปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว โดยมีสาระสำคัญสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(ก) ขั้นตอนปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศก่อนมีการลงนามในสัญญากู้เงินการกู้เงินจากต่างประเทศสำหรับ โครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่ละรายตั้งแต่เริ่มต้นทาบตามจนถึงขั้นการลงนามในสัญญากู้เงินจะต้องใช้เวลานาน 6-8 เดือน โดยมีขั้นตอนการกู้เงิน ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยรวบรวมโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจบรรจุเข้าไว้ในแผนการลงทุนของภาครัฐ

(2) ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการจัดเตรียมรายละเอียดและศึกษาความเหมาะสมขั้นตอนของโครงการ โดยดำเนินการร่วมกับแหล่งเงินกู้ (ให้ความช่วยเหลือ) หรือจ้างบริษัททวิศกรที่ปรึกษา (ใช้เงินงบประมาณ) เพื่อเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวบรวมไว้ใน

¹⁰ กองนโยบายเงินกู้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. รวมกฎหมายการกู้เงินต่างประเทศ. หน้า 26-27. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

แผนเงินกู้จากต่างประเทศระยะ 3 ปี ซึ่งจะต้องนำเสนอคณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศพิจารณา

(3) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ร่วมกับแหล่งเงินกู้จัดทำรายละเอียด ขั้นตอนสุดท้ายของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้วจะเสนอโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาความเหมาะสมและความพร้อมของโครงการรวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการต่อไป

(4) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความพร้อมของโครงการในแต่ละปีเรียบร้อยแล้วจะนำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปสงค์และอุปทานของเงินกู้จากต่างประเทศ ก่อนเสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณากำหนดนโยบายและจัดทำแผนการกู้เงินจากต่างประเทศในแต่ละปีให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(5) เมื่อแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะผู้แทนเจรจาเงินเป็นรายๆ กับแหล่งเงินกู้โดยตรงต่อไป

(6) หลังจากเจรจาในรายละเอียดของสัญญาเงินหรือสัญญาค้ำประกันกับแหล่งเงินกู้แล้ว กระทรวงการคลังจะรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบในร่างสัญญาเงินและสัญญาค้ำประกันแล้วแต่กรณี

(7) เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจอนุมัติสัญญาเงินตามผลการเจรจาแล้ว กระทรวงการคลังก็จะดำเนินการลงนามในสัญญาเงินหรือสัญญาค้ำประกันต่อไป

(ข) ขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังการลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว

เมื่อลงนามในสัญญากู้เงินแล้ว สัญญากู้เงินยังไม่มีผลใช้บังคับทันที ทั้งนี้แหล่งเงินกู้จะให้ระยะเวลาประมาณ 90 - 120 วัน เพื่อให้ผู้กู้ดำเนินการให้สัญญากู้เงินนั้นถูกต้องตามขั้นตอนและมีผลผูกพันตามกฎหมาย รวมทั้ง ดำเนินการเกี่ยวกับเงื่อนไขพิเศษที่ผู้กู้จะต้องดำเนินการก่อนสัญญาจะมีผลใช้บังคับ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติ ดังนี้

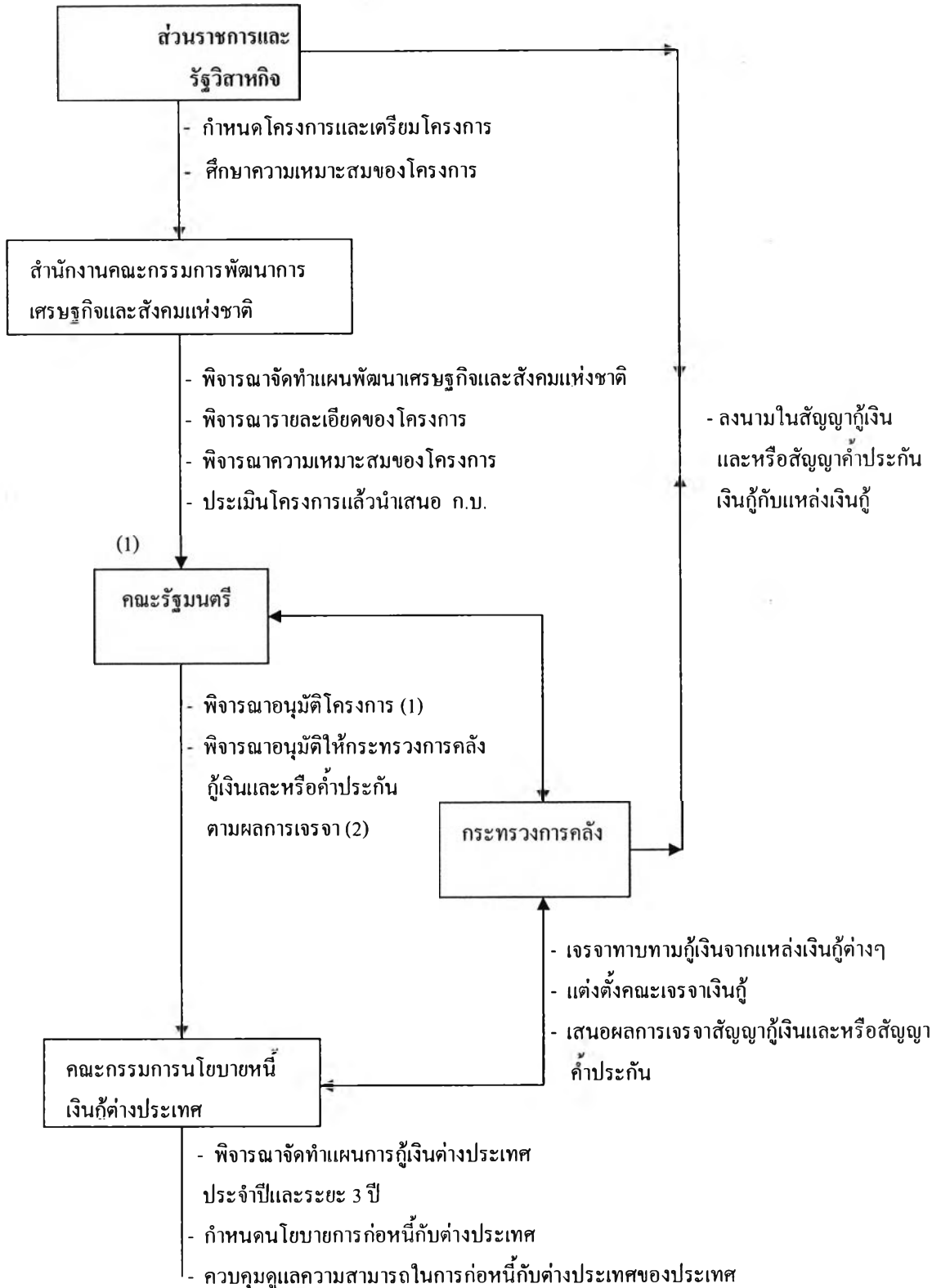
(1) กระทรวงการคลังเสนอรายงานการลงนามในสัญญากู้เงินและหรือสัญญาค้ำประกันให้คณะรัฐมนตรีทราบพร้อมกับให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการกู้เงินลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดทำความเห็นทางกฎหมายเพื่อรับรองว่าสัญญากู้เงินและสัญญาค้ำประกันนั้นๆ ได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและมีผลผูกพันผู้กู้และผู้ค้ำประกันทุกประการเพื่อเสนอให้แหล่งเงินกู้พิจารณาต่อไป

(3) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้กู้รับดำเนินการตามเงื่อนไข (ถ้ามี) โดยเร็วที่สุด สำหรับเงินกู้ของส่วนราชการ กระทรวงการคลังจะดำเนินการแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติโครงการเป็นผู้มีอำนาจเบิกจ่ายแทนกระทรวงการคลัง

(4) หลังจากดำเนินการตามนัย (2) และ (3) ภายในกำหนดระยะเวลา แหล่งเงินกู้โดยการร้องขอของผู้กู้ อาจพิจารณาขยายกำหนดเวลาบังคับใช้สัญญากู้เงินออกไปอีกระยะหนึ่งถ้ามีเหตุผลสมควร แต่ถ้าแหล่งเงินกู้ไม่เห็นด้วยกับเหตุที่ร้องขอก็อาจพิจารณยกเลิกการให้กู้เงินนั้นๆ ก็ได้ (โปรดดูแผนภูมิขั้นตอนการกู้เงินต่างประเทศได้จากตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 : แผนภูมิแสดงขั้นตอนการกู้เงินจากต่างประเทศโดยสังเขป



เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แล้วพบว่าพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้ยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ข้างต้นนี้ และได้รวบรวมอำนาจในการก่องหนี้ที่อยู่ในกฎหมายต่างๆ ไว้เป็นเอกภาพในกฎหมายฉบับนี้อย่างครบถ้วน แต่ปรากฏว่าในส่วนของกรยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการก่องหนี้สาธารณะมีกฎหมายบางฉบับที่ไม่ได้ ถูกยกเลิก แต่ประการใด คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ มาตรา 22 ทวิ และ มาตรา 23 ตี เหตุที่ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว เพราะสืบเนื่องจากในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้มีแนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายการคลังโดยให้มีการจัดทำกฎหมายใหม่ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการคลังและการบัญชีภาครัฐ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่จะมีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่องหนี้สาธารณะและให้การก่องหนี้สาธารณะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แต่เมื่อครั้งในขั้นตอนการจัดทำกฎหมายพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ประกาศใช้บังคับก่อน และได้มีความเห็นของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นได้ชี้แจงว่าประเด็นการบังคับใช้กฎหมายสองฉบับที่มีเนื้อหาสาระเดียวกันโดยฉบับหนึ่งเป็นกฎหมายใหม่อีกฉบับหนึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ได้ประกาศใช้บังคับก่อนและต่อมาได้มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งการประกาศเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่ได้บัญญัติและประกาศใช้ในภายหลังในเรื่องเดียวกัน และย่อมต้องถือหลักการ “กฎหมายพิเศษย่อมต้องใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไปและกฎหมายใหม่ย่อมยกเลิก กฎหมายเก่า” อันมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย

แต่อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าประเด็นหลักการกฎหมายพิเศษย่อมต้องใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายใหม่ย่อมยกเลิกกฎหมายเก่าที่ได้กล่าวมานี้จะใช้ในกรณีที่มีการตีความบทบัญญัติกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์และพิจารณาการก่องหนี้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แล้วจะพบว่า กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกู้เงินของบางหน่วยงาน ได้แก่

(1) การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากการกู้ยืมเงินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว หากรัฐวิสาหกิจได้จัดตั้งตามระบบกฎหมายเอกชนโดยมีสถานะเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด อำนาจในการกู้เงินจะเป็นไปตามข้อบังคับในหนังสือบริคณห์สนธิ ในขณะที่หากเป็น

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามระบบกฎหมายมหาชนอำนาจในการกู้เงินจะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ กู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไว้เช่นเดียวกัน

(2) การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ซึ่ง หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 หมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถือเป็นหนี้ที่รัฐบาลไม่ควรเข้ารับผิดชอบบริหารจัดการ เว้นแต่เฉพาะในกรณี ที่กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อเท่านั้นภายใต้มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินหรือดอกเบี้ยเงินกู้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ

อนึ่ง ในชั้นการพิจารณากฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยมีความเห็นเกี่ยวกับกรณีหนี้ของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“เห็นควรให้ถือเป็นหนี้ที่ไม่ผูกพันรัฐ โดยกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ไม่ควรเข้าไปบริหารแต่อย่างใด เว้นแต่จะเป็นผู้ให้กู้โดยตรง เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจบริหารจัดการด้านรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ของตนเอง หากแต่ศักยภาพของหน่วยงานแต่ละแห่ง โดยเฉพาะ ด้านความสามารถในการบริหารจัดการหาเงินมาชำระหนี้ของตนมีไม่เท่ากัน การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ จึง เป็นการควบคุมการก่อหนี้โดยอ้อม โดยให้หน่วยงานมีความระมัดระวังในการก่อหนี้ของตนมากยิ่งขึ้น อัน จะส่งผลเป็นการสร้างวินัยทางการเงินและการคลังของหน่วยงานได้ในที่สุด”¹¹

สรุป การกู้เงินหรือการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลในอดีตเป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ซึ่งการก่อหนี้เป็นการดำเนินการตามพระราชหัตถเลขที่ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต และไม่ว่าจะเป็นการกู้ในประเทศหรือต่างประเทศของรัฐบาลจะเน้นที่ความเหมาะสมของโครงการเป็นหลัก

¹¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0901/1814 ลงวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2548 เรื่องร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. เรื่องเสรีจที่ 568/2546 หน้า 4. (เอกสารไม่ตีพิมพ์ เผยแพร่).

โดยยังมีได้มองภาพรวมของทั้งประเทศการกู้เงินในอดีตจึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติการกู้เป็นรายๆ ไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้แต่ละคราว อันเป็นการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศเป็นประการสำคัญ จึงทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินของประเทศเป็นจำนวนมากและอยู่อย่างกระจัดกระจาย การกู้เงินของประเทศเริ่มเป็นระบบมากขึ้นเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ประกอบกับได้มีการเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในปี พ.ศ. 2504 และได้ตราระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2503 โดยตราเป็นระเบียบการก่อหนี้ต่างประเทศ พ.ศ. 2503 และจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำขอก่อหนี้ต่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ดีเมื่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตและซับซ้อนขึ้น จนกระทั่งประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ยังผลให้จำนวนหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจำเป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ แต่บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้เงิน การค้าประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการก่อหนี้เหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ประการสำคัญที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารทางการคลังเพื่อให้สามารถบริหารและจัดการหนี้สาธารณะของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นหลัก