



บทที่ 5

ขอบอำนาจและข้อจำกัดทางการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม การก่อหนี้ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การก่อหนี้สาธารณะเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลกระทำขึ้นเพื่อระดมเงินทุนมาใช้จ่าย ทำให้เกิดมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินหลายด้าน รวมทั้งภาระหนี้ที่จะต้องชำระคืนในอนาคต การก่อหนี้ จึงจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างมีเหตุผลและความจำเป็นที่แท้จริงเท่านั้น ดังนั้นหลักในการก่อหนี้ของรัฐบาล นอกจากที่จะคำนึงถึงการให้ได้ว่าเงินกู้ครบตามเป้าหมาย ในเงื่อนไขเงินกู้ที่ประหยัดและได้อัตราดอกเบี้ยต่ำที่สุด รวมทั้งการกระจายภาระหนี้แล้ว การก่อหนี้จะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์การเงินของประเทศประกอบด้วย ดังนี้ เพื่อให้การก่อหนี้ของรัฐบาลเป็นไปอย่างรัดกุม และเหมาะสม ประเทศต่างๆ จึงได้มีการออกกฎหมายควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาล โดยมีการกำหนดกรอบวงเงินกู้ไว้และวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ในตัวบทกฎหมาย ซึ่งแต่ละประเทศมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแตกต่างกันออกไป

สำหรับประเทศไทย การก่อหนี้ของรัฐบาลจะกระทำได้เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และกฎหมายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล โดยรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติยังประสบปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังที่ทำให้รัฐสภาไม่อาจทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ มีการให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่นำมาสู่การก่อหนี้ โดยสามารถศึกษาและวิเคราะห์อำนาจและข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทยได้ ดังนี้

5.1 การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่นำมาสู่การก่อหนี้

แม้อำนาจในการออกกฎหมายจะเป็นอำนาจพื้นฐานของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทอย่างมากในทางการคลังและในขั้นตอนการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังนั้น รัฐบาลปัจจุบันหาได้เพียงแต่มีหน้าที่เป็นผู้นำเอากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ไปปฏิบัติบังคับใช้

เท่านั้น แต่รัฐบาลยังมีส่วนสำคัญมากในทางการคลังและในขั้นตอนการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจทางการคลังต่างๆ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งการใช้จ่ายเงินตามกระบวนการวิธีการงบประมาณและการใช้จ่ายเงินกรณีจำเป็น ตลอดจนการทำหนังสือหรือสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การก่อหนี้ของรัฐบาล

5.1.1 การอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การใช้จ่ายงบประมาณในประเทศไทยจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ การจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้ คือ¹

ประการแรก ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถเตรียมงบประมาณได้
 ประการที่สอง ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีเครื่องมือและบุคลากรเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณไว้ว่า “ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น” และกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ²

- (1) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายและวงเงินงบประมาณประจำปี
- (2) ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, หน้า 256.

² อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, “การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ”, วารสารนิติศาสตร์ 21.3 (กันยายน 2534) : 348.

(3) ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ

(4) ขั้นตอนการเตรียมเอกสารงบประมาณเพื่อเสนอต่อสภา

ในขณะที่การอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐสภา อันเป็นขั้นตอนการควบคุมก่อนการนี้ สาธารณะ ซึ่งกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบ่งได้ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และ ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนี้³

(ก) ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ได้บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 351-359.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีใช้จ่ายข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าวในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาให้ต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 105 วัน นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงสภาผู้แทนราษฎร โดยในทางปฏิบัติการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 เมื่อนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและได้มีการเสนอแถลงงบประมาณต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะทำการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นต้นว่า จะมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้รัฐบาลไม่สามารถมีงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงเปรียบได้กับการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดไว้

แต่โดยจารีตประเพณีของการปกครองประเทศในระบอบรัฐสภา รัฐบาลจะต้องออกจากการทำหน้าที่บริหารประเทศโดยการลาออกหรือยุบสภาแล้วแต่กรณี

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแล้ว ก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งคณะกรรมการถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณางบประมาณในทางปฏิบัติจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการในการพิจารณางบประมาณคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในการพิจารณากฎหมายได้ตามมาตรา 175 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถจะแปรญัตติเพิ่มรายการหรือจำนวนในรายการได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใด ต่อไปนี้

- (1) เงินสงค้เงินกู้
- (2) ดอกเบียเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

แต่ในการพิจารณาลดหรือตัดรายจ่ายผูกพันในงบประมาณของส่วนราชการเกี่ยวกับการชำระต้นเงินและดอกเบียเงินกู้ดังกล่าวในทางปฏิบัติจะมีการพิจารณาคัด ลดในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณอันเป็นขั้นตอนก่อนอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

วาระที่ 3 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ในขั้นตอนดังกล่าวจะไม่มีกรอภิปราย แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะผ่านร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้น และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติก็จะมีกรนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็จะมีผลเช่นเดียวกับในกรณีไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

(ข) ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

ตามมาตรา 180 วรรคสามและวรรคสี่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามี

กรอบระยะเวลาการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา และห้ามวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับนั้น แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติและตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เลขานุการรัฐสภาจะแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนดเพื่อพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยปกติ คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาจะมีจำนวน 27 คน โดยมีสัดส่วนของฝ่ายรัฐบาลร่วมเป็นกรรมาธิการ 5 คน และจะต้องมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณร่วมเป็นกรรมาธิการในสัดส่วนด้วยและประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังกรรมาธิการวุฒิสภาเป็นการด่วนและให้คณะกรรมาธิการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และการพิจารณาในชั้นคณะกรรมาธิการนี้ ห้ามไม่ให้มีการแปรญัตติ และเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในระยะเวลา 20 วันเท่านั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภา ไม่มีการพิจารณาเป็น 3 วาระดังเช่น การพิจารณาร่างกฎหมายอื่น กล่าวคือวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับแล้วลงมติว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ โดยในการพิจารณาสมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจขอแก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับกรณีวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้าหากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นกฎหมายใช้บังคับภายในงบประมาณต่อไป ตามมาตรา 180 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำหรับกรณีวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในกรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอันถือเป็นการยับยั้งกฎหมายก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติคืนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ตามมาตรา 180 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 176 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.1.2 การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การก่อหนี้สาธารณะก่อให้เกิดภาระสาธารณะ อันท้ายที่สุด รัฐจะต้องมีการชำระหนี้โดยเงินที่รัฐบาลนำมาใช้การชำระหนี้มาจากเงินแผ่นดินซึ่งโดยส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรของประชาชนในประเทศ กระบวนการทางกฎหมายที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 181 ได้วางหลักเกณฑ์การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศไทยไว้ โดยได้บัญญัติว่า

“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป หรือเว้นแต่เป็นกรณีมาตรา 230”

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งประเด็นในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้เป็น 2 กรณี คือ การใช้จ่ายเงินตามกระบวนการวิธีการงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินกรณีจำเป็น

(1) การใช้จ่ายเงินตามกระบวนการวิธีการงบประมาณ

หากพิจารณาตามมาตรา 181 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับ มาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ภายใต้มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินงบประมาณเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติ”

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวการพิจารณาการจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้
รัฐบาลจึงจะสามารถจ่ายเงินได้ ซึ่งกฎหมายที่อนุญาตให้สามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่

- (ก) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่ง ได้แก่
 - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ
 - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (ข) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่ง ได้แก่
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- (ค) กฎหมายว่าด้วยการ โอนงบประมาณซึ่ง ได้แก่
พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณ
- (ง) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่ง ได้แก่
พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

(ก) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประกอบด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มิได้ให้คำนิยามของคำว่า “งบประมาณ
รายจ่ายประจำปี” ไว้โดยตรง แต่เมื่อศึกษาแล้วพบว่า ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยาม “งบประมาณ
รายจ่าย” ไว้โดยได้บัญญัติความหมายว่า “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตาม
วัตถุประสงค์และภายในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย” และคำว่า “ปีงบประมาณ” หมายความว่า
“ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็น
ชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น” ดังนั้น จากบทบัญญัติของคำนิยามตามกฎหมายทั้งสองเมื่อพิจารณารวมกัน
จึงอธิบายได้ว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหมายถึงพระราชบัญญัติที่บัญญัติถึงจำนวนเงินอย่าง
สูงที่รัฐสภาอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ในระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม
ของปีหนึ่งไป ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีบัญญัติไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า

“ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือ ไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด”

(ข) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดการจ่ายเงินแผ่นดิน 2 กรณีคือ การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน และการจ่ายเงินจากทุนสำรองจ่าย

การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนบัญญัติไว้ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า“ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี” ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 179 ที่ได้บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

การจ่ายเงินจากเงินทุนสำรองจ่าย ตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า

“ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่ง โดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลังเรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาทเงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายไปแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป”

เงินทุนสำรองจ่ายจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาทนี้เป็นเงินคงที่ที่ตั้งอยู่นอกงบประมาณที่รัฐบาลสามารถนำเงินทุนสำรองจ่ายดังกล่าวไปใช้ได้ มาตรา 29 ทวิ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงินในแต่ ละปีงบประมาณเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและกฎหมายอื่นและ การที่กฎหมายกำหนดให้มีการขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อรายงานให้รัฐสภาทราบ ว่า รัฐบาลได้จ่ายเงินเกินกว่า ที่ได้รับอนุญาตไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด

(ค) กฎหมายว่าด้วยการ โอนงบประมาณ

โดยหลักการงบประมาณของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งซึ่งขอตั้งงบประมาณ นั้นจะเป็น ผู้ใช้จ่าย หน่วยงานดังกล่าวจะใช้จ่ายในเรื่องอื่นย่อมกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง เป็นโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานกล่าวคือระหว่างส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นจะกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งบัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือ นำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะ ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

กรณีที่สอง เป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการภายในหน่วยงานราชการหรือ รัฐวิสาหกิจจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี คุณลักษณะของ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะมีข้อจำกัดในกรณีที่เป็น การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการที่มี ผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทราชการลับ หรือ เป็นงานหรือ โครงการใหม่ ในกรณีเช่นนี้ จะต้องได้รับอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 19 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงิน งบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นเงินหรือ โครงการใหม่ เว้นแต่จะ ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ราชจ่ายราชการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่าย โดยตรงหรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการ โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรียะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

(ง) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ใน 2 กรณี คือ กรณีมีมติให้จ่ายเงินไปก่อน และกรณีการออกพระราชกำหนด

(1) กรณีมีมติให้จ่ายเงินไปก่อน ตามนัยมาตรา 3 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ได้กล่าวถึง นิยามคำว่า “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ซึ่งบัญญัติว่า

“มติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

หากพิจารณามติให้จ่ายเงินไปก่อนจะมีนัยเดียวกันกับพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ซึ่งแม้ว่าตามนัยมาตรา 3 ข้างต้นจะกล่าวแต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติมติให้จ่ายเงินไปก่อนจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(2) กรณีการออกพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก การตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินตามมาตรา 218 บัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็น
ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

กรณีที่สอง การตราพระราชกำหนดในกรณีปกติตามมาตรา 220 บัญญัติว่า

“ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา
ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินพระมหากษัตริย์จะทรงตรา
พระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวัน
นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 218 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 220
แล้วพบว่า รัฐบาลตราพระราชกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่ง
กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรเป็นการที่รัฐบาลหารายได้สาธารณะ ในขณะที่มาตรา 218 เป็นการตรากฎหมาย
ประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัด
ภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(2) การใช้จ่ายเงินกรณีจำเป็น

จากบทบัญญัติมาตรา 181 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า

“...เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
กฎหมายบัญญัติ หรือเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 230 วรรคสอง”

ในการยกเว้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายจึงมี 2 กรณี คือ กรณีกฎหมายบัญญัติยกเว้นใน
การจ่ายเงินแผ่นดิน และ กรณีมาตรา 230 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

(ก) กฎหมายบัญญัติยกเว้นในการจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า

“มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2⁴ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ยจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”

ข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 6 นี้มี 3 กรณี ได้แก่ มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 มีรายละเอียด ดังนี้

กรณีแรก ข้อยกเว้นตามมาตรา 7 ซึ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า

“มาตรา 7 ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้อาจจ่ายเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

⁴ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 3 บัญญัติว่า “บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2” หมายความว่าบัญชีเงินฝากกระแสรายวันที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกระทรวงการคลังมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้”

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป”

กรณีที่สอง ข้อยกเว้นตามมาตรา 8 ซึ่งมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า

“เงินต่อไปนี้ ให้ส่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ คือ

- (1) เงินยืมทรงพระราชการ
- (2) เงินฝาก
- (3) เงินขายบิล
- (4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็น

เงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล”

กรณีที่สาม ข้อยกเว้นตามมาตรา 12 ซึ่งมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า

“การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”

(จ) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 230 วรรคสอง

เป็นกรณีเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินในกิจการดังกล่าวได้ก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย

เมื่อฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกรณีจำเป็น อันถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการ ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกระบวนการงบประมาณแล้ว ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มีบทบัญญัติในการตั้งงบประมาณรายจ่ายชนิดใช้ 2 ประเด็นคือ กรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายชนิดใช้ และกรณีวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชนิดใช้

(ก) กรณีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชนิดใช้

จากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประการที่หนึ่ง รายจ่ายชนิดใช้เงินคงคลัง ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินคงคลัง กรณีจำเป็นต้องจ่ายก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ซึ่งเป็นการตั้งชนิดใช้ทางบัญชีเท่านั้น ไม่ใช่เป็นกรณีตั้งตัวเงินเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไป ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังมีกรณีตั้งรายจ่ายชนิดใช้ได้แก่

- การจ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือตามพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 6 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายไปก่อนหรือตามพระราชกำหนดให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม และ

- การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรืออำเภอก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งทั้ง 5 กรณีเมื่อจ่ายไปแล้วให้ตั้งค่าใช้จ่ายในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีต่อไป

ประการที่สอง รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย เงินทุนสำรองจ่ายหนึ่งร้อยล้านบาท ตามบทบัญญัติมาตรา 29 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะต้องมีการตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นเพื่อไว้จ่ายต่อไป ซึ่งเป็นกรณีที่มีการตั้งจำนวนเงินเพื่อสมทบเงินที่ได้ใช้ไปให้ครบจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท

(จ) วิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดวิธีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ 2 วิธี คือ

วิธีแรก จะต้องแยกงบประมาณจ่ายชดใช้ตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

วิธีที่สอง ให้ถือว่ารายจ่ายที่ตั้งไว้นั้นเป็นรายจ่ายที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆ ไป ตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีข้อสังเกต ดังนี้

(1) หากรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามข้อยกเว้นของกฎหมายโดยใช้จ่ายเงินจากเงินคงคลัง จะส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังลดลงซึ่งอาจเป็นปัจจัยสาเหตุประการหนึ่งที่รัฐจะต้องมีการก่อกำหนดมาตรการมาในภายหลังเพื่อเสริมสภาพคล่องและรักษาระดับเงินคงคลังให้อยู่ระดับที่เหมาะสม

(2) ในทางปฏิบัติรัฐบาลอาจใช้จ่ายเงินคงคลังเพื่อชำระหนี้หรือบริหารความเสี่ยงทางการเงินได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2497 ดังนี้

กรณีซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาผู้กู้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ตามนัยมาตรา 7 (4) ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อกระทรวงการคลังจะชำระจะใช้กรณีตามนัยมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2497 ในกรณีต่างๆ ตัวอย่างเช่น กรณีเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้เงินกู้ หรือในกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถชำระหนี้เงินกู้จากเงินคงคลังได้ คือ กรณีการชำระหนี้ตัวเงินคลัง⁵ ซึ่งในทางปฏิบัติ ต้นเงินกู้ของ ตัวเงินคลังจะชำระหนี้จากเงินคงคลัง ในขณะที่ดอกเบี้ยเงินกู้ของตัวเงินคลังจะชำระหนี้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือในกรณีที่สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ของประเทศเอื้ออำนวย ประกอบกับระดับเงินคงคลังของประเทศอยู่ในฐานะที่มั่นคงและเหมาะสม เพื่อเป็นการประหยัดและลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ กระทรวงการคลังอาจไถ่ถอนตราสารหนี้ หรือชำระหนี้เงินกู้ทั้งหมดโดยใช้เงินคงคลังก็ได้ ซึ่งจะมีการเสนอจำนวนเงินที่จะใช้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติในการใช้จ่ายเงินคงคลัง

กรณีซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ต่างประเทศ ตามมาตรา 7 (5) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2497 มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนทางการเงินระหว่างประเทศในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีออกข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ ซึ่งได้มีการตราข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการซื้อขายเงินตราต่างประเทศและหลักทรัพย์ต่างประเทศเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ

เป็นที่น่าสังเกตว่าเพิ่มเติมว่าในทางปฏิบัตินับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจการเงิน พ.ศ. 2540 เป็นต้นมากระทรวงการคลังไม่เคยซื้อเงินตราต่างประเทศตามข้อบังคับดังกล่าวแต่ประการใด

⁵ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 13 บัญญัติว่า “เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่ในกรณีของตัวเงินคลังหรือเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังอนุญาตให้จ่ายจากเงินคงคลัง”

เมื่อมีการใช้จ่ายเงินในกรณีข้อยกเว้นตามกฎหมายแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 181 กำหนดให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ ซึ่งเป็นที่น่าพิจารณาว่าถ้อยคำในรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้” แต่ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2497 จะใช้ถ้อยคำว่า “รายจ่ายเพื่อชดใช้” ประทับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 14 การตั้งรายจ่ายชดใช้ดังกล่าวจะเป็นการตั้งตัวเลขทางบัญชีเท่านั้น ไม่ได้เป็นการตั้งจำนวนเงินเพื่อชดใช้ ดังเช่นในกรณีรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นการตั้งจำนวนเงินสมทบเงินทุนสำรองจ่ายหนึ่งร้อยล้านบาททุกปีงบประมาณ

5.1.3 การทำหนังสือหรือสัญญาระหว่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 224 ได้กำหนดอำนาจในการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีข้อพิจารณาการให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ดังนี้

(ก) หากฝ่ายบริหารจะทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

(ข) ในกรณีที่ฝ่ายบริหารทำหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายภายในเพื่อรองรับการปฏิบัติการตามข้อตกลงแห่งหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาที่มีลักษณะเช่นว่านั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

5.2 การควบคุมการก่อกวนนี้สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พบว่า กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการก่อกวนนี้สาธารณะอยู่ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมการก่อกวนนี้โดยกฎหมาย และ การควบคุมการก่อกวนนี้โดยองค์กรควบคุม ดังนี้

5.2.1. การควบคุมการก่อกวนนี้โดยกฎหมาย

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดการควบคุมการกู้เงินและการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลไว้ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน กรอบเพดานวงเงินกู้หรือวงเงินค้าประกัน และข้อจำกัดการค้าประกันไว้ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการกู้เงินของรัฐบาล

กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้าประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (ก) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (ข) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (ค) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (ง) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (2) ถึง (4)ให้นำไปใช้ได้ ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน หรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำเสนอส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

2. หลักเกณฑ์และกรอบเพดานวงเงินกู้หรือวงเงินค้ำประกัน

(ก) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่งปี กระทรวงการคลังฯ ได้เฉพาะเป็นเงินบาท และต้องไม่เกินกรอบวงเงิน ร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

(ข) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังฯ เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(ค) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัดลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยให้กระทรวงการคลังฯ ดำเนินการได้ในขอบเขต ดังต่อไปนี้

(1) กรณี กู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ หรือ

(2) กรณี กู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังฯ ค้ำประกันไม่เกินจำนวนเงินที่ยังมีภาระการค้ำประกันอยู่

เงินกู้เพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังฯ ค้ำประกัน ตาม (2) ให้นำรวมในวงเงินกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ หรือวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้วแต่กรณี หากเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็นเงินบาทให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น การดำเนินการการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ถ้าเป็นการกู้เงินที่มีระยะเวลาการชำระหนี้เกินสิบสองเดือนให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(ง) การกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อของรัฐบาล กระทำได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศ สำหรับ โครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลและนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การกู้เงิน เพื่อให้กู้ต่อ ให้นำรวมในวงเงินการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(จ) การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล ในปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละสิบ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และมีขอบเขตในการค้ำประกัน ดังนี้

(1) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินหรือหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช้เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้หนี้หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

(2) ห้ามมิให้กระทรวงการคลังจะค้ำประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจใดที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกินสามปีไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น และเป็นการค้ำประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจนั้นในระหว่างการดำเนินการเพื่อยุบเลิก

5.2.2 การควบคุมการก่อหนี้โดยองค์กรควบคุม

กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

1. องค์กรฝ่ายบริหาร

กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการและควบคุมการกู้เงินหรือค้ำประกัน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

ก. คณะรัฐมนตรี

กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดมีอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ สรุปได้ ดังนี้

- (1) อนุมัติแผนแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณและการปรับเปลี่ยนแผน
- (2) อนุมัติการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาล
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ตลอดจนการคิดค่าธรรมเนียมการค้ำประกัน และการให้กู้ต่อของการกู้เงินและการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง
- (4) รายการการกู้เงินและการติดตามผลการกู้เงินและการค้ำประกัน

ข. คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะขึ้นประกอบด้วยประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคน เป็นกรรมการ และให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการ และบุคคลอื่นไม่เกินสองคนซึ่งคณะกรรมการกำหนดเป็นผู้ช่วยเลขานุการและคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ดังต่อไปนี้

- (1) รายงานสถานะของหนี้สาธารณะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายหลังการเข้ารับหน้าที่
- (2) เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณและการปรับเปลี่ยนแผนดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(3) จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ สาธารณะรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออก การจัดการตราสารหนี้ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

(4) เสนอคำแนะนำในการออกกฎกระทรวง

(5) ดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามที่ได้ศึกษาบทที่ 2 หลักเกณฑ์การควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมการก่อหนี้สาธารณะแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมก่อนการอนุมัติงบประมาณ มีลักษณะเป็นการควบคุมก่อนการก่อหนี้สาธารณะ (Pre Audit) และการควบคุมภายหลังการอนุมัติงบประมาณเป็นการติดตามและตรวจสอบการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล (Post Audit) ซึ่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดถึงการควบคุมหนี้สาธารณะโดยรัฐสภา ดังนี้

(ก) การควบคุมก่อน รัฐสภาควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้เฉพาะการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ซึ่งเป็นการก่อหนี้เท่านั้น โดยผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณ

(ข) การควบคุมภายหลัง รัฐสภาสามารถติดตามและตรวจสอบการก่อหนี้และบริหารจัดการหนี้สาธารณะทั้งในระบบวิธีการงบประมาณและนอกระบบวิธีการงบประมาณ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 17 กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรายงานและแถลงการก่อหนี้สาธารณะอันได้แก่การกู้เงินและการค้าประกันให้รัฐสภาทราบ ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงิน และการค้าประกันที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินและการค้าประกัน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ”

5.3 บทวิเคราะห์บทบาทบัญญัติทางกฎหมายการคลังที่มีได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ

รัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลัง อันได้แก่ การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศ และการตรวจสอบผลการดำเนินการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาล ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาประสบกับปัญหาและในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะโดยมีสาเหตุจาก ปัญหาเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาและข้อจำกัดในการให้ความเห็นชอบในหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญซึ่งอาจวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบได้ ดังนี้

5.3.1 ความไม่เหมาะสมของเนื้อหาของบทบัญญัติงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประกอบกับตามระบบการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยการใช้เงินแผ่นดินต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในที่นี้คือผ่านทางองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาล ได้ผ่านการอนุมัติงบประมาณประจำปี ทั้งนี้เพราะ เมื่อรัฐบาลได้เสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งไว้ ตามหลักคุณลักษณะการคลังให้รัฐบาลแถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภา ซึ่งโดยหลักการทั่วไปเมื่องบประมาณรายจ่ายขาดดุล รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 (1) และมาตรา 21 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ดังนั้น รัฐสภาจึงมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะเริ่มตั้งแต่กระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ โดยผ่านการอนุมัติงบประมาณ อาจสรุปข้อจำกัดและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาทางกฎหมายได้ ดังนี้

(1) รูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย

การก่อหนี้สาธารณะเป็นรายรับของรัฐประเภทหนึ่งที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการคลังและงบประมาณซึ่งจะก่อให้เกิดภาระสาธารณะโดยตรงแก่ประชาชนผู้เสียภาษี ดังนั้น บรรดากฎหมายใดๆ ที่จะใช้บังคับกับราษฎรจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเสียก่อน อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือรูปแบบของงบประมาณที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย

ในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อ ซึ่งได้มีนักวิชาการบางท่านได้แสดงความเห็น ดังนี้

ศาสตราจารย์วิจิตร ลุทิตานนท์ได้กล่าวว่า “ในปัจจุบัน ข้อพิจารณาในทางเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง โดยนัยดังกล่าว ปัญหาคุณภาพแห่งงบประมาณจึงสำคัญอยู่ที่ผลของรายจ่ายและรายได้สาธารณะ แต่หาได้สำคัญอยู่ที่จำนวนเงินที่จ่ายไม่ซึ่งการที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมายประการนี้จำเป็นต้องมีการพิจารณาสอบสวนกันอย่างกว้างขวางและมากมาย เช่นนี้คุณภาพแห่งงบประมาณจึงสัมพันธ์อยู่กับผลอันแท้จริง และทั้งหมดของงบประมาณแก่การเศรษฐกิจดุลและเราจำเป็นต้องเสาะแสวงหาผลอันนี้เพื่อดุลงบประมาณ คือ ไม่ใช่ดุลงบประมาณทางตัวเลขหรือทางบัญชี แต่เป็นดุลภาพทางเศรษฐกิจ ดุลภาพนี้จำเป็นต้องเกิดจากฝ่ายรายจ่ายคือรายจ่ายทั้งหมดของรัฐและฝ่ายรายได้เฉพาะรายได้จากภาษีอากร ทั้งนี้ เพราะเหตุว่ารายจ่ายทั้งหลายและเฉพาะรายได้จากภาษีอากรนี้มีผลตรงกันข้ามแก่กันทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นสาระสำคัญแห่งดุลภาพ”⁶

⁶ วิจิตร ลุทิตานนท์, วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง, (พระนคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 32.

ดร. ปรีชา สุวรรณทัตได้กล่าวว่า “การเสนอกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเข้าสภาฯ หากสังเกตดูจะเห็นว่ามิเพียงภาพงบประมาณรายจ่ายอย่างเดียว แม้แต่ตัวเลขที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายก็จะมีแต่รายจ่ายอย่างเดียว จะไม่มีภาพงบประมาณรายรับ ซึ่งความจริงแล้วงบประมาณรายจ่ายกับรายรับนั้นจะต้องสัมพันธ์กัน”⁷

จากความเห็นของนักวิชาการข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกันและได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายรับ แต่รูปแบบของงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยยังคงเน้นแต่เฉพาะงบประมาณรายจ่ายและไม่ได้ให้ความสำคัญต่องบประมาณรายรับ ซึ่งพิจารณาได้จากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการเสนองบประมาณ โดยรูปแบบของการเสนองบประมาณแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 179 ดังนี้

“งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนนั้นไปพลางก่อน”

นอกจากนี้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้รัฐสภาพิจารณาจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติมปรากฏตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

“มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรับสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งรายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

⁷ ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย” . ใน รวมบทความกฎหมายการคลัง เล่ม 2 ปรีชา สุวรรณทัต อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป สมคิดเลิศไพฑูตย์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537) หน้า 9.

- (2) คำอธิบายที่เกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (3) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (4) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (5) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม
- (6) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (7) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

จากบทบัญญัติกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้นในการเสนอเอกสารงบประมาณ (Budget Document) ของรัฐบาลจะต้องจัดทำในรูปแบบพระราชบัญญัติ และต้องมีรายละเอียดตาม พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 (1) – (8) ซึ่งในทางปฏิบัติสำนักงานงบประมาณจะเสนอเอกสารงบประมาณเหล่านี้ต่อรัฐสภาล่วงหน้าประมาณ 2 สัปดาห์ ก่อนการประชุมพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระแรกโดยปกติเอกสารงบประมาณของประเทศไทยประกอบด้วย⁸

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เอกสารฉบับนี้เมื่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติแล้วจะประกาศใช้เป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ
2. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวคาดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ เอกสารงบประมาณฉบับนี้ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย
3. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 2 (สีขาวคาดเขียว) ประมาณการรายรับ เอกสารฉบับนี้ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประมาณการรายรับและคำชี้แจง
4. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 (สีขาวคาดแดง) ประมาณการรายจ่าย เอกสารฉบับนี้ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายเป็นรายกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ จำแนกตามแผนงาน งานหรือโครงการ
5. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 (สีฟ้า) รายละเอียดรายจ่าย เอกสารงบประมาณฉบับนี้มีหลายเล่ม แสดงรายการงบประมาณของหน่วยงาน งานหรือโครงการต่างๆ จำแนกเป็นหมวดรายจ่ายและรายการโดยละเอียด

⁸ ซาลินี นิธินันท์ คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502., (กรุงเทพฯ:2541), หน้า 23-24.

6. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีชาวดาคเหนือ) งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เอกสารงบประมาณฉบับนี้ แสดงรายละเอียดรายจ่าย โดยจำแนกตามด้าน สาขา แผนงาน งานหรือโครงการ รวมทั้งข้อมูลแสดงภาพรวมของงานและโครงการที่สำคัญของรัฐบาล

7. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 6 (สีชาวดาคน้ำเงิน) รายงานการคลัง เอกสารฉบับนี้แสดงเกี่ยวกับรายงานการคลังทั่วไป รายงานการคลังของรัฐวิสาหกิจและฐานะของเงินทุนหมุนเวียน

8. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 7 (สีชาวดาคฟ้า) คู่มือรหัสงบประมาณรายจ่ายงบประมาณ พ.ศ. เอกสารงบประมาณฉบับนี้ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จำแนกเป็นแผนงาน งานหรือโครงการ ตามโครงสร้างแผนงานและหมวดรายจ่าย โดยมีรหัสที่แสดงโครงสร้างแผนงาน ลักษณะงาน ประเภทงาน หรือโครงการและบัญชีกำกับไว้ด้วยในเอกสารฉบับนี้

9. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 8 (สีเขียวอ่อน) งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. จำแนกเป็นรายจังหวัด

เมื่อพิจารณากฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินพบว่ารูปแบบของเอกสารงบประมาณที่เสนอรัฐสภาให้ความสำคัญเฉพาะงบประมาณรายจ่าย จนทำให้รูปแบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับรายจ่ายแต่อย่างใด ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 (1) จะกำหนดให้มีค่าเฉลี่ยซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง และ (6) จะกำหนดให้มีคำอธิบายเกี่ยวหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติมก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงเป็นประมาณการรายรับและคำชี้แจงเพื่อให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น

ในประเด็นเกี่ยวกับการที่รัฐสภาไม่ต้องให้ความเห็นชอบในการอนุมัติรายรับ ได้มีนักวิชาการทางกฎหมายการคลังแสดงความเห็นไว้คือ

รองศาสตราจารย์ ดร. อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป ได้กล่าวว่า “สำหรับประเทศไทยนั้น เฉพาะแต่งบประมาณรายจ่ายที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐในส่วนจากรายรับนั้นเป็นเพียงในรูปของงบประมาณการรายรับไม่ต้องขอความเห็นชอบเพียงแต่เสนอให้ทราบเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณเท่านั้น”⁹

⁹ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ..หน้า 346.

ดังนั้น สรุปได้ว่ารัฐสภามีข้อจำกัดทำให้ไม่อาจควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างแท้จริง กล่าวคือรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทแต่เพียงรับทราบหนี้ที่รัฐบาลจะขอกู้ แต่รัฐสภาไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ หรือทบทวน การการกู้เงินของรัฐบาล ในคราวเดียวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณแต่ประการใด ดังนี้ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าบทบาทของรัฐสภาควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในระบบวิธีการงบประมาณ ซึ่งเป็นการควบคุมกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 (1) มาตรา 21 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ อันเป็นแต่เพียงการควบคุมเชิงพิธีเท่านั้น

(2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ทำให้กระทำได้เพียงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจทางการคลังที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบและควบคุมรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคและมีรายละเอียดเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณที่มีความเหมาะสมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่การพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีระยะเวลาที่จำกัด เนื่องมาจากความไม่สอดคล้องเหมาะสมของกำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณมีกำหนดระยะเวลา 105 วัน และวุฒิสภามีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา 20 วัน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93”

เมื่อพิจารณากำหนดระยะเวลาการอนุมัติงบประมาณของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า รัฐสภามีกำหนดระยะเวลา 125 วัน หรือประมาณ 4 เดือน แต่อย่างไรก็ดีการเสนองบประมาณรายจ่ายของฝ่ายบริหารตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้บัญญัติว่า

“ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนปีงบประมาณนั้น”

ตามนัยมาตรา 15 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอรัฐสภาอย่างน้อย 2 เดือน หรือ ประมาณ 60 วัน ก่อนปีงบประมาณหรืออีกนัยหนึ่งคือคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเป็นระยะเวลาอย่างช้าที่สุดคือ ก่อนวันที่ 1 สิงหาคม ก่อนเริ่มปีงบประมาณ (ปีงบประมาณเริ่ม วันที่ 1 ตุลาคม) ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ และหากรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในระยะเวลา 2 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณ รัฐสภาจะไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้อย่างรอบคอบและอาจไม่ทันก่อนเริ่มปีงบประมาณ

ในทางปฏิบัติของสำนักงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาสามารถทำการพิจารณาได้อย่างรอบคอบการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีนั้น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารต่างๆ ตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เสนอต่อนายกรัฐมนตรีประมาณช่วงต้นเดือนมิถุนายน ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญได้กำหนดคกฏเกณฑ์ในลักษณะบังคับกล่าวคือ หากมีเหตุล่าช้าทำให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา 105 วัน ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภายในกำหนดระยะเวลา 20 วันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภาซึ่งกำหนดระยะเวลา 20 วัน ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณารายละเอียดของงบประมาณได้เลย นอกจากพิจารณาแต่ภาพรวมและหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเท่านั้น และในการพิจารณานุมัติงบประมาณของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดเกณฑ์ในลักษณะบังคับ กล่าวคือ พันกำหนดระแวงเวลาดังกล่าวถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่เกิดความล่าช้าในการพิจารณานุมัติงบประมาณของรัฐสภา มีบทลงโทษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้คือการให้ถือเสมือนว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอและพิจารณานุมัติงบประมาณประจำปีแทนรัฐสภาเอง แต่ในทางตรงกันข้ามในกรณีที่รัฐบาลมีเหตุล่าช้าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้มีกฎหมายอื่นใดที่กำหนดบทลงโทษฝ่ายบริหารเลย¹⁰

หากรัฐสภาพิจารณานุมัติงบประมาณไม่ทันปีงบประมาณใหม่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 179 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโดยมีสาระสำคัญตามความจำเป็นในแต่ละปี และจะใช้เฉพาะปีงบประมาณนั้นๆ เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีจะมีหลักการที่เหมือนกันทุกครั้งคือ การหักงบประมาณรายจ่าย¹¹

¹⁰ อรุณ พิศาลสุวรรณ สบายรูป. การจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ. หน้า 352-353.

¹¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0403/ว 157 ลงวันที่ 8 กันยายน 2538 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 (เอกสารไม่พิมพ์เผยแพร่).

นอกจากนี้ ข้อจำกัดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาก่อให้เกิดข้อจำกัดในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะคือ หากรัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่ทันและต้องใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางก่อน (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 179 ประกอบกับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502) หากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนนั้นเป็นงบประมาณแบบขาดดุลงบประมาณและในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะโดยในปีงบประมาณที่ผ่านมาหนี้รัฐบาลกู้เงินไม่เต็มวงเงินกู้ตามแผนการกู้เงินขาดดุลงบประมาณรัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสามารถก่อหนี้สาธารณะได้ อันเป็นการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารในขณะที่รัฐสภายังไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่าย

(3) บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้รัฐสภาต้องยอมรับงบการชำระหนี้ของรัฐบาลและต้องอนุมัติรายจ่ายผูกพัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคห้า บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายที่มีใช้รายจ่ายข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกู้
- (1) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (2) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคห้า แล้วพบว่าเมื่อรัฐบาลก่อนนี้สาธารณะยอมมีภาระผูกพันที่จะต้องมีการชำระหนี้ซึ่งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ นั้นถือเป็นรายจ่ายผูกพันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาต้องอนุมัติตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รัฐบาลได้มีการเสนอรัฐสภา และเพื่อป้องกันการแทรกแซงในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณกฎหมายจึงกำหนดให้ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่า โดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ นอกจากนี้ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 32/2543 โปรดดูภาคผนวก ก) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มิไม่มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้งที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจเสนอหรือยกคำของงบประมาณรายจ่ายได้

งบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ของรัฐบาลจะประกอบด้วยรายจ่ายชำระต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อชำระหนี้เงินกู้จากแหล่งเงินกู้ในประเทศ และต่างประเทศ หากพิจารณาการตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลในแต่ละปี จากตารางที่ 13 จะพบว่าในการก่อหนี้สาธารณะที่เป็นภาระต่องบประมาณมีจำนวน 1,818,381.91 ล้านบาท (ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548) ในท้ายที่สุดจะเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายผูกพันที่รัฐสภาต้องอนุมัติ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลนอกจากจะมีการตั้งในงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 180(1)และ(2)แล้ว ฝ่ายบริหารมีอำนาจชำระหนี้เงินกู้จากเงินนอกงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังได้อีกด้วย ซึ่งกล่าวต่อไป บทบัญญัติกฎหมายการคลังที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกกระบวนการงบประมาณ

ตารางที่ 13

ยอดหนี้คงค้างที่เป็นภาระซึ่งต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ (ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548)

หน่วย : ล้านบาท

หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,817,367.77
หัก หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงแล้วให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อ	37,716.35
หัก ยอดหนี้คงค้างของพันธบัตรตามโครงการช่วยเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 และ 2	43,704.00
หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงสุทธิ	1,735,947.42
บวก หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระแทนตามมติ ครม	82,434.490
- กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	40,492.13
- รัฐวิสาหกิจ	
- หนี้ต่างประเทศ	2,638.06
- หนี้ในประเทศ	39,304.30
ยอดหนี้เงินกู้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณ	1,818,381.91
ยอดหนี้เงินกู้คงค้างที่เป็นภาระงบประมาณต่อ GDP	25.60

หมายเหตุ: ประมาณการ GDP ปี 2548 เท่ากับ 7,101.8 พันล้านบาท (จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ณ 6 ธ.ค. 48)

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

(4) ความจำเป็นที่ต้องให้ฝ่ายบริหารสามารถก่อกั้นสาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ
วิธีการงบประมาณ

ภายใต้กฎหมายการคลังของประเทศไทยได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการก่อกั้น
สาธารณะและสามารถใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติ
ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการก่อกั้นสาธารณะของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งสาเหตุ
ของปัญหาดังกล่าวนี้มีมาจากการที่งบประมาณรายจ่ายขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับรายจ่าย
และนอกจากรัฐสภาจะไม่สามารถควบคุมการก่อกั้นสาธารณะของฝ่ายบริหารได้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาใน
การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

(ก) บทบัญญัติกฎหมายการคลังที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการก่อกั้นสาธารณะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์อำนาจของฝ่ายบริหารในการก่อกั้นสาธารณะตามพระราชบัญญัติ
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 อาจจำแนกการดำเนินกิจกรรมทางการคลังของฝ่ายบริหารในการก่อกั้น
สาธารณะได้ 2 ลักษณะคือ การก่อกั้นสาธารณะของฝ่ายบริหารที่เป็นไปตามระบบวิธีการงบประมาณ และ
การก่อกั้นสาธารณะของฝ่ายบริหารที่นอกกรอบวิธีการงบประมาณ

การก่อกั้นสาธารณะของฝ่ายบริหารที่เป็นไปตามระบบวิธีการงบประมาณซึ่งเป็นการกู้เงินของ
รัฐบาลที่ผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาได้แก่ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
หรือเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามนัยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 (1)
เมื่อพิจารณาการก่อกั้นสาธารณะตามระบบวิธีการงบประมาณข้างต้นพบว่า รัฐบาลสามารถกู้เงินของรัฐบาล
ได้ 2 วัตถุประสงค์คือ ประการที่หนึ่งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และประการที่สอง
การกู้เงินเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ แม้ว่าการกู้เงินทั้งสองวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเป็นการก่อกั้นในระบบ
วิธีการงบประมาณ โดยผ่านกลไกกระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาและบรรดาเงินกู้ที่ได้รับนำ
ส่งคลังก็ตาม แต่รัฐสภายังคงมีข้อจำกัดในการควบคุมการก่อกั้นของฝ่ายบริหารได้ ดังนี้

- กรณีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

การใช้อำนาจของรัฐสภามีข้อจำกัดไม่สามารถพิจารณา อนุมัติ หรือทบทวน การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้ เพราะรูปแบบการเสนองบประมาณเป็นประมาณการรายรับซึ่งรัฐสภาทำหน้าที่ได้แต่เพียงรับทราบเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

- กรณีการกู้เงินของรัฐบาลกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

กรณีการกู้เงินของรัฐบาลกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประชุมได้พิจารณาหลักเกณฑ์การกู้เงินของกระทรวงการคลัง และมีความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมกรณีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ควรรวมถึงเมื่อรัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณนั้น¹² การกู้เงินกรณีดังกล่าว ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติใหม่ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกู้เงินแต่ประการใด หากพิเคราะห์ถ้อยคำจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ กำหนดว่า

“เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้วหรือเมื่อกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น....”

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้มีประเด็นน่าพิจารณาว่าคำว่า “รายจ่ายสูงกว่ารายได้” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็ดี หรือตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะก็ดี มีความหมายเช่นใด กล่าวคือในกรณีรัฐบาลได้มีการเสนองบประมาณแบบสมดุล หรือเกินดุลหากรัฐบาลประสบปัญหาในการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะสามารถกู้เงินได้หรือไม่

¹² บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10 วันพฤหัสบดีที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2547, หน้า 3..(เอกสารไม่พิมพ์เผยแพร่).

แม้จะเป็นประเด็นการตีความกฎหมายตามมาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ตามแต่จะส่งผลกระทบต่อหลักคุณภาพการคลังและอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะต่อปัญหาในประเด็นดังกล่าวกรมบัญชีกลางได้มีข้อหารือการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 10) ได้มีความเห็นว่า

“มาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ ต่างเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณคนละขั้นตอน

- กล่าวคือมาตรา 9 เป็นเรื่องการควบคุมในขั้นตอนการเสนองบประมาณต่อรัฐสภา โดยในขั้นการกำหนดประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลสามารถประเมินจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนเสนองบประมาณ สำหรับมาตรา 9 ทวิ นั้น เป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือมีการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 และปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ กรณีย่อมเป็นเรื่องข้อเท็จจริงเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้เสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) ต่อรัฐสภาแล้ว มาตรา 9 ทวิ จึงกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ตามความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาในขั้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กรณีตามมาตรา 9 ทวิ จึงไม่ผูกพันในขั้นตอนการเสนองบประมาณตามมาตรา 9 นั้น จะเสนองบประมาณแบบขาดดุล แบบสมดุล หรือแบบเกินดุล ...แม้ในขั้นตอนการเสนองบประมาณจะเป็นการเสนองบประมาณแบบสมดุลแต่ปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมายทำให้รายจ่ายที่ตั้งไว้สูงกว่ารายได้ กระทรวงการคลังก็มีอำนาจกู้เงินได้ภายในขอบเขตตามมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517”¹³

เป็นที่น่าสังเกตว่าการตีความการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นก่อให้เกิดคุณประโยชน์และช่วยทำให้ประเทศชาติสามารถผ่านพ้นปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน และสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ แต่ว่าการพิจารณาหาการตีความมาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ โดยถือเป็นคนละขั้นตอนทำให้รัฐบาลก็สามารถกู้เงินในกรณีรายจ่ายสูงกว่า

¹³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/516 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2541 เรื่อง การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

รายได้ทุกกรณี ไม่ว่าจะฝ่ายบริหารจะเสนองบประมาณแบบใดก็ตาม (งบประมาณแบบขาดดุล แบบสมดุล หรือแบบเกินดุล) และในขณะที่เดียวกันส่งผลให้รัฐสภาไม่มีโอกาสใช้หลักคุณภาพงบประมาณในควบคุม การก่อหนี้สาธารณะได้ (อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาในการตีความกฎหมายนี้เป็นที่ยุติแล้ว เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะพ.ศ. 2548 ได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 20 (1)) ตัวอย่างข้อเท็จจริงการใช้อำนาจการกู้เงิน กรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 รัฐสภาได้มีการอนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลได้มีการเสนอ เป็นงบประมาณแบบสมดุล แต่เนื่องจากกระแสเงินสดรับ เงินสดจ่ายของรัฐบาลไม่สอดคล้องกันในแต่ละช่วงเวลาทำให้เงินสดจ่ายสูงกว่าเงินสดรับ รัฐบาลจึงได้มีการกู้เงินในกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามนัยมาตรา 20 (1) ดังกล่าวโดยได้มีมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2548 ได้อนุมัติ การกู้เงินโดยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง จำนวน 80,000 ล้านบาท ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวรัฐสภาไม่อาจที่จะทำการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐให้สอดคล้องกับ หลักคุณภาพของงบประมาณได้

การก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารที่นอกกระบวนการวิธีการงบประมาณคือการก่อหนี้ของ รัฐบาลไม่ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาและเงินกู้ดังกล่าวรัฐบาลสามารถนำเงินไปใช้ตาม วัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลัง แต่ในขณะที่จะชำระคืนหนี้เงินกู้จากงบประมาณ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจ ในการควบคุมการก่อหนี้ของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งการก่อหนี้ที่นอกกระบวนการงบประมาณในที่นี้ ได้แก่ การกู้เงิน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ ต่อและ การค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล

(จ) การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือชำระหนี้เงินกู้ รวมทั้ง การซื้อเงินตราต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ ตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 (4) และ (5) บัญญัติว่า

“ในกรณีต่อไปนี้ ให้สิ่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ....

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในห้ากรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณหรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป”

การใช้จ่ายตามมาตรา 7 เป็นข้อยกเว้นของหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน โดย มาตรา 7 (4) และ (5) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศในการชำระหนี้คืน ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามนัย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ไม่มีขอบเขตและการกำหนดวงเงินหากรัฐบาลไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบก็อาจใช้อำนาจในการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยจนเป็นเหตุให้เงินคงคลังลดจำนวนลงได้

(5) ความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการวิสามัญ

จากที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อการอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระแรกจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณากฎหมาย คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา คณะกรรมการวิสามัญมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา¹⁴

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 16 ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องรายงานผลการกู้เงินและคำประกันในปีงบประมาณที่ผ่านมาให้รัฐสภาทราบภายใน 60 วันนับแต่สิ้นปีงบประมาณ ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณและควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ แต่ในบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญยังคงมีข้อจำกัดบางประการ อาจแยกวิเคราะห์ได้ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดการแต่งตั้งและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 81 กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้แต่งตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด จำนวนนอกนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อสมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

จากที่ได้กล่าวมาการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญมาจากสัดส่วนประกอบด้วยหนึ่งในสี่เป็นรายชื่อที่รัฐมนตรีเสนอ อีกสามในสี่มาจากที่ประชุมเลือกจากรายชื่อสมาชิกจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ใน

¹⁴ กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, “คณะกรรมการ.” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (2544), หน้า 9.

สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญจึงมีโอกาสดำเนินการและ การแทรกแซงจากฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภา ทั้งนี้เพราะหากพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากก็ ย่อมจะมีสัดส่วนของคณะกรรมการวิสามัญตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค การเมืองมาก และหากรวมกับสัดส่วนจำนวนหนึ่งในสี่ของรายชื่อที่รัฐมนตรีเสนอเป็นคณะกรรมการ วิสามัญส่งผลทำให้การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญมีข้อจำกัดความเห็นของพรรคการเมือง

นอกจากนี้ในการพิจารณางบประมาณคุณสมบัติ ตลอดจนความรู้ความชำนาญของ คณะกรรมการวิสามัญย่อมเป็นสาระสำคัญ การที่จะทำความเข้าใจงบประมาณ การเงินการคลัง และหนี้ สาธารณะ เป็นเรื่องมีความสลับซับซ้อนจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจโดยอาศัยศาสตร์ความรู้ทั้งนิติศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ประกอบกัน หากวิเคราะห์คณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่ที่เป็นสมาชิกสภาซึ่งมาจาก สัดส่วนของพรรคการเมืองพบว่า คณะกรรมการแต่ละท่านมีพื้นฐานความรู้ ความชำนาญ ตลอดจน การประกอบสัมมาอาชีพที่หลากหลาย จึงทำให้คณะกรรมการมีพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาและ ควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ

(2) การขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับอำนาจในการทำหน้าที่

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 ได้ กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการของแต่ละสภาโดยมีอำนาจหน้าที่เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือ เรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ นอกจากนี้บุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

เป็นที่น่าสังเกตว่าในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นยังไม่ มีบทบัญญัติกฎหมายโดยตรงที่รองรับอำนาจในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญแต่ประการใดถือได้ว่า เป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ

(3) การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

จากที่ได้กล่าวมาแล้วรูปแบบของคณะกรรมการวิสามัญมาจากการแต่งตั้งซึ่งจะมีการเลือกจากสัดส่วนพรรคการเมือง และจะมีการแต่งตั้งทุกครั้งที่มีการพิจารณางบประมาณ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญในแต่ละครั้ง จึงมีลักษณะเป็นแบบเฉพาะกิจขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสในการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของคณะกรรมการวิสามัญจึงมีข้อจำกัด ดังนั้น การพิจารณางบประมาณและการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกคณะกรรมการวิสามัญจึงอาจไม่ได้ช่วยส่งเสริมให้การทำหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพอย่างที่ควรจะเป็น

5.3.2 การขาดบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติการก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศ : การให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศได้เฉพาะเงื่อนไข มาตรา 224 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 224 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติสภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาจำแนกได้ 3 ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา

เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศได้มีมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยหนังสือสัญญาที่จะให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับหนังสือสัญญามีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา โดยมีการกำหนดบทบัญญัติลักษณะมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการเพิ่มประเภทของหนังสือหรือสัญญาที่ให้รัฐสภาให้

ความเห็นชอบ 2 ประเภทคือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติและสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากคำว่า “เขตอธิปไตยแห่งชาติ” มาเป็นคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ”¹⁵

นอกจากนี้ มาตรา 224 ได้ กำหนดให้หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และ หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาเท่านั้นที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาข้อจำกัดของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาเป็นอยู่หลายประการ ตัวอย่างเช่น หากหนังสือหรือสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ส่งผลให้การกระทำกรกระทำฝ่ายเดียวของรัฐไม่เข้าในเงื่อนไขดังกล่าว หรือในกรณีที่รัฐมีความยินยอมผูกพันตามหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศแต่ไม่มีการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญาก็ดี หรือมีการอนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญาแต่ไม่ใช่กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ การทำหนังสือหรือสัญญาของฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของฝ่ายบริหาร ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542 (โปรดดูในภาคผนวก ก) เกี่ยวกับการเดินหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า

“คำว่า “หนังสือสัญญา” แม้มิได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจกล่าวได้ว่าหนังสือตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 มีความหมายครอบคลุมไปถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาที่ทำขึ้นเป็นหนังสือและเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 224 กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่น” ดังนั้น คำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึง

¹⁵ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, สนธิสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2548), หน้า 8-9. (เอกสารไม่พิมพ์เผยแพร่).

หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์กระระหว่างประเทศซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้”¹⁶

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพบว่าผลคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 แม้ว่ากรรับความช่วยเหลือดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยจะต้องมีพันธที่จะต้องชำระคืนเงินกู้ให้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและดำเนินมาตรการทางการเงินการคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในประเทศไทยในวงกว้างก็ตาม

นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้หนังสือหรือสัญญาอยู่ในบังคับกฎหมายภายในของรัฐอื่น ย่อมไม่ใช่หนังสือหรือสัญญาตามมาตรา 224 ที่จะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ดังนั้น ถ้าหากในกรณีฝ่ายบริหารได้ทำหนังสือหรือสัญญาเงินกู้ โดยมีข้อสัญญาห้ามยกเอาความคุ้มกันของรัฐ (state immunity) ขึ้นเป็นข้อต่อสู้เมื่อขึ้นศาลของรัฐผู้ให้กู้และให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายภายในของรัฐอื่นในฐานะผู้ให้กู้ อันเป็นการที่รัฐจะต้องสละเขตอำนาจศาลไทยในการพิจารณาคดี แต่ไม่ได้ตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นนี้ หนังสือหรือสัญญาเงินดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา¹⁷

¹⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11 /2542 เรื่อง เรื่อง : ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่

¹⁷ จุมพล สายสุนทร “การยอมรับและการใช้บังคับสนธิสัญญาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐ.” วารสารนิติศาสตร์, 31. 4 (ธันวาคม 2544), หน้า 876.

สรุป ตามกฎหมายการคลังมหาชนที่เกี่ยวข้องอัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้แต่เพียงการควบคุมโดยกฎหมาย คือวงเงินกู้ อันเป็นการควบคุมภายหลัง ในขณะที่วิธีการการรูปแบบการกู้เงินของรัฐบาลรัฐสภาไม่สามารถที่จะควบคุมและหากรัฐสภามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงการก่อหนี้ในระบบวิธีการงบประมาณ อันได้แก่ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลหรือเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้โดยผ่านกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ในขณะที่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้ในระบบวิธีการงบประมาณ อันได้แก่ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล

เหตุที่แห่งปัญหาที่รัฐสภาประสบกับข้อจำกัดในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะมาจากบทบัญญัติกฎหมายทางการคลังมิได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ เพราะมีความไม่เหมาะสมของเนื้อหาของบทบัญญัติงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาในหลายส่วนได้แก่รูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ทำให้กระทำได้เพียงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้รัฐสภาต้องยอมรับงบการชำระหนี้ของรัฐบาลและต้องอนุมัติรายจ่ายผูกพัน รวมทั้งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกระบบวิธีการงบประมาณ นอกจากนี้การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศบางประเภทของรัฐสภาขาดบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติการก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศ กล่าวคือการให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศได้เฉพาะเงื่อนไข มาตรา 224 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่านั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือทางการคลังของฝ่ายบริหารเพื่อการหารายได้ (Public Revenue) ประเภท รายรับ (Public Receipt) ซึ่งทำให้รัฐสามารถนำใช้จ่ายในด้านต่างๆ แต่การก่อหนี้สาธารณะอาจมีผลเป็น การก่อให้เกิดภาระสาธารณะ (Burden of Debt) โดยตรงแก่ประชาชน ผู้เสียภาษี (Tax Payer) เพราะ เมื่อรัฐบาลได้ก่อหนี้ย่อมมีผลผูกพันที่จะต้องชำระคืน ซึ่งเงินที่นำมาใช้ในการชำระคืนมาจากรายได้ประเภทภาษี อากรที่จัดเก็บจากประชาชน

ดังนั้น รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติควรต้องมีหน้าที่ควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ โดยผ่าน กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การควบคุมการใ้ ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือหรือสัญญาระหว่างประเทศ และตรวจสอบผลการกู้เงิน และการค้าประกันของรัฐบาล แต่เมื่อได้ศึกษาบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวพบว่า รัฐสภายังมีข้อจำกัด ทางกฎหมายหลายประการที่ยังผลให้ไม่อาจควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถ สรุปได้ ดังนี้

1. ความไม่เหมาะสมของเนื้อหาของบทบัญญัติงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณหมายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดย ฝ่ายนิติบัญญัติหากพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะโดยผ่าน การอนุมัติงบประมาณ อาจสรุปข้อจำกัดและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาทางกฎหมายได้ ดังนี้

1.1 รูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย

รูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายข้อจำกัดเกี่ยวกับ ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเอกสารงบประมาณ (Budget Document) ของรัฐบาลจะต้อง จัดทำในรูปแบบพระราชบัญญัติ และต้องมีรายละเอียดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 (1) – (8) ให้มีความสำคัญเฉพาะงบประมาณรายจ่ายจนทำให้รูปแบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน

ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับรายจ่ายแต่อย่างใด แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะกำหนดให้มีค่าแถมซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง และกำหนดให้มีคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอกู้เพิ่มเติมก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงเป็นประการรายรับและคำชี้แจงเพื่อให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น ดังนั้น เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐในส่วนจากรายรับนั้นเป็นเพียงในรูปของงบประมาณการรายรับ ไม่ต้องขอความเห็นชอบส่งผลทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างแท้จริงกล่าวคือ รัฐสภามีบทบาทแต่เพียงรับทราบหนี้ที่รัฐบาลจะขอกู้เท่านั้น จึงเป็นแต่เพียงการควบคุมเชิงพิธีเท่านั้น

1.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาที่ทำให้กระทำได้เพียงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ได้กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดระยะเวลาในการอนุมัติงบประมาณมีกำหนดระยะเวลา 105 วัน และวุฒิสภามีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา 20 วัน ตามลำดับ แต่มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนปีงบประมาณนั้น จึงเกิดความไม่สอดคล้องเหมาะสมของกำหนดระยะเวลาการเสนองบประมาณ ส่งผลกระทบในข้อจำกัดของรัฐสภาในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ในประการนี้ รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้อย่างรอบคอบ และหากจากการศึกษาพบว่า รัฐสภาไม่อำนาจในการยับยั้งหรือควบคุมการใช้นโยบายทางการคลังเกี่ยวกับหนี้สาธารณะได้เลยตัวอย่างเช่น รัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่ทันตามกำหนดเวลา ทำให้ต้องใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้น ไปพลางก่อน ถ้าหากกรณีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนนั้นเป็นงบประมาณแบบขาดดุล แต่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะซึ่งในปีงบประมาณที่ผ่านมา รัฐบาลกู้เงินไม่เต็มวงเงินกู้ตามเพดานการกู้เงินขาดดุลงบประมาณ รัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีสามารถก่อหนี้สาธารณะได้ จึงเท่ากับว่าการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารนั้นได้กระทำลง โดยรัฐสภายังไม่ได้อนุมัติงบประมาณรายจ่าย หรือในกรณีงบประมาณเกินดุล หากสภาวการณ์ทางการเงินการคลังไม่อำนวยความสะดวกในการขาดสภาพคล่องในเงินคงคลัง รัฐบาลก็สามารถดำเนินการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาเสริมสภาพคล่องทางการเงินได้ ดังนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐสภาไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารให้อยู่ภายใต้หลักคุณภาพทางงบประมาณได้แต่ประการใด

1.3 บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับให้รัฐสภาต้องยอมรับงบการชำระหนี้ของรัฐบาลและต้องอนุมัติรายจ่ายผูกพัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคห้า ได้กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติรายจ่ายข้อผูกพันอันได้แก่เงินสงเคราะห์เงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมายไม่ได้ ส่งผลให้เป็นการบังคับให้รัฐสภาต้องให้ความยินยอมงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ ทั้งๆ ที่การก่อหนี้ดังกล่าวของฝ่ายบริหาร รัฐสภาไม่มีโอกาสควบคุมได้แต่อย่างใด

1.4 ความจำเป็นที่ต้องให้ฝ่ายบริหารสามารถก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกระบบวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีประเด็นปัญหา ดังนี้

(ก) บทบัญญัติกฎหมายการคลังที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการก่อหนี้สาธารณะ

หากพิจารณากฎหมายการคลังจะพบว่าอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะและริเริ่มทางการคลังเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หากวิเคราะห์อำนาจในการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วพบว่า ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารมี 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง การก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารที่เป็นไปตามระบบวิธีทางงบประมาณและที่สอดคล้องกับหลักการคลังกล่าวคือเมื่อรัฐบาลก่อหนี้มีการเสนอให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและเมื่อรัฐบาลดำเนินการกู้เงินแล้วนำเงินที่ได้ส่งเข้าคลังและใช้จ่ายเงินเพื่อชำระคืนหนี้เงินกู้จากงบประมาณ ได้แก่ กรณีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และกรณีเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ตามนัยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 (1) รัฐสภามีข้อจำกัด ดังนี้

- การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ในทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐสภามีข้อจำกัดไม่สามารถพิจารณา อนุมัติ หรือทบทวน การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้ เพราะรูปแบบการเสนองบประมาณเป็นประมาณการรายรับซึ่งรัฐสภาทำหน้าที่ได้แต่เพียงรับทราบเท่านั้น

- การกู้เงินของรัฐบาลกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เป็นบทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจก่อนนี้สาธารณชนไม่ว่าฝ่ายบริหารจะเสนองบประมาณแบบใดก็ตาม (งบประมาณแบบขาดดุลแบบสมดุล หรือแบบเกินดุล) ทำให้รัฐสภาไม่สามารถควบคุมคุณภาพของงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะได้เลย

ลักษณะที่สอง การก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารที่นอกกรอบวิธีการงบประมาณและไม่ได้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวคือ ในการก่อหนี้ของรัฐบาลไม่ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาและเงินกู้ดังกล่าวรัฐบาลสามารถนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลังแต่ในขณะที่จะชำระคืนหนี้เงินกู้จากงบประมาณ ซึ่งการก่อหนี้ในลักษณะดังกล่าวรัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้ของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งภายใต้กฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันฝ่ายบริหารสามารถก่อหนี้นอกกรอบวิธีการงบประมาณได้ทั้งจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศและต่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้แก่การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ การกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน การกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

(ข) การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

บทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อใช้ในการชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ได้แก่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 (4) และ (5) อำนาจของฝ่ายบริหารตามนัยมาตรา 7 นี้ไม่มีขอบเขตและการกำหนดวงเงิน หากรัฐบาลไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบอาจใช้อำนาจในการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยจนเป็นเหตุให้เงินคงคลังลดจำนวนลงได้ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐบาลอาจจะต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพื่อบริหารสภาพคล่องและนำเงินมาสมทบเงินคงคลังต่อไป

1.5 ความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการวิสามัญ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระแรก จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณากฎหมาย คณะกรรมการวิสามัญจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณและควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ แต่บทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญยังคงมีข้อจำกัดบางประการ ดังนี้

(ก) ข้อจำกัดการแต่งตั้งและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 81 กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้แต่งตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด จำนวนนอกนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อสมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลต่อการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้

- การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญจึงมีโอกาสดำเนินการและการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภา

- พื้นฐานความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะของกรรมการวิสามัญมีในระดับที่แตกต่างกัน

(ข) การขาดบทบัญญัติทางกฎหมายที่รองรับอำนาจในการทำหน้าที่

ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติกฎหมายโดยตรงที่รองรับอำนาจในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญแต่ประการใด

(ค) การขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการวิสามัญมาจากการแต่งตั้งซึ่งจะมีการเลือกจากสัดส่วนพรรคการเมือง และจะมีการแต่งตั้งทุกครั้งที่มีการพิจารณางบประมาณการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญในแต่ละครั้ง จึงมีลักษณะเป็นแบบเฉพาะกิจขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

2. การขาดบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติการก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศ : การให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศได้เฉพาะเงื่อนไข มาตรา 224 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 224 วรรคสองกำหนดเฉพาะหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น ก่อให้เกิดข้อจำกัดของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาเป็นอยู่หลายประการ อาทิเช่น หากหนังสือหรือสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ผูกพันตามหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศแต่ไม่มีการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญาที่ดี หรือมีการอนุวัติการให้เป็นไปตามสัญญาแต่ไม่ใช้กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ การทำหนังสือหรือสัญญาของฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของฝ่ายบริหาร ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542 เกี่ยวกับประเด็นหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลไทยมีไปดึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง ซึ่งแม้ว่าการรับความช่วยเหลือดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยจะต้องมีพันธที่จะต้องชำระคืนเงินกู้ให้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและดำเนินมาตรการทางการเงิน การคลังที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในประเทศไทยในวงกว้างก็ตาม

จากการศึกษาสภาพปัญหา รัฐสภามีบทบาทจำกัดในการควบคุมได้แต่เพียงกรอบวงเงินวงเงินกู้ตามกฎหมายในแต่ละปี และไม่สามารถในการควบคุมวิธีการในการก่อหนี้สาธารณะได้ กล่าวคือในการควบคุมก่อนการหนี้สาธารณะ รัฐสภามีขอบเขตการควบคุมหนี้สาธารณะจำกัดเพียงการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ จึงทำให้บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลกระทำได้เพียงการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเท่านั้น ในขณะที่การกำกับเงินกู้และการกู้เงินนอกระบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาล รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะควบคุมก่อนได้ นอกจากนี้การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศบางประเภทของรัฐสภาขาดบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการอนุมัติการก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศ กล่าวคือทำให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศได้เฉพาะเงื่อนไข มาตรา 224 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดีรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมภายหลังการก่อหนี้โดยการติดตามและตรวจสอบการกู้เงินของรัฐบาล จึงทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการคลังด้านหนี้สาธารณะที่อยู่นอกระบบวิธีการงบประมาณไม่ได้ถูกรวบรวมเข้าในงบประมาณแผ่นดินส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถมองเห็นภาพการคลังสาธารณะที่สมบูรณ์ได้ คือ รัฐสภาพิจารณาได้เฉพาะวงเงินกู้สำหรับใช้จ่ายในงบประมาณกรณีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลเท่านั้น แต่ไม่อาจพิจารณาวงเงินกู้อื่นของรัฐบาลได้อันได้แก่ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ และการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ

ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาพึงบางรายการที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาลนอกระบบงบประมาณ เช่น เงินบาทสมทบที่จะต้องจัดตั้งในงบประมาณตามเงื่อนไขในการกู้เงินต่างประเทศ หรือ การชำระคืนหนี้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาล เป็นต้น และยังไปกว่านั้นประกอบกับในสภาพการณ์ปัจจุบันที่รัฐสภาพึงโดยเสียงข้างมากจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว จนก่อให้เกิดระบบเผด็จการของรัฐสภาพึงและการแทรกแซงกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการทำหน้าที่รัฐสภาพึงให้บทบาทในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะโดยรัฐสภาพึงไปได้ด้วยความยากลำบากและไม่ได้ส่งผลให้เกิดการควบคุม การก่อหนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากนำการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้นอกระบบวิธีการงบประมาณของรัฐบาล มาร่วมพิจารณากับการจัดทำและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะทำให้แผนการเงินของรัฐโดยภาพรวมมีความสมบูรณ์และรัฐสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงิน และการคลัง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการก่อหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นทุกปีงบประมาณได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาบทบัญญัติในการกู้เงินของรัฐบาลประกอบกับการดำเนินการกู้เงินของรัฐบาลในทางปฏิบัติ ผู้เขียนตระหนักว่าในการก่อหนี้ของรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 (การกู้เงินของรัฐบาลมี 4 กรณี คือ (1) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และ (4) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ) ไม่ใช่ทุกกรณีที่รัฐบาลกู้เงินจะสามารถนำไปรวมกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาพึงได้ กล่าวคือ การกู้เงินเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เป็นการกู้เงินในสภาพการณ์ที่รัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วน หากนำการก่อหนี้ประเภทดังกล่าวรวมกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารประสบปัญหาในการทำงานได้ ดังนี้ รัฐสภาพึงจึงอาจควบคุมก่อนการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้เฉพาะการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และเพื่อเป็นการเสริมสร้างกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการก่อหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา 2 แนวทางคือ ประการที่หนึ่งแนวทางปรับปรุงเสนอและแก้ไขกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภาพึง และประการที่สองแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบาล ดังนี้

1. แนวทางปรับปรุง เสนอ และแก้ไขกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของรัฐสภา

บรรดาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายที่ได้กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบแผนการก่อหนี้สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสภามีอำนาจในทางกฎหมายในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของฝ่ายบริหารทั้งการก่อหนี้สาธารณะในระบบวิธีการงบประมาณ และนอกระบบวิธีการงบประมาณ ตลอดจนสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินกู้ซึ่งแผ่นดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายให้รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายรับประเภทหนี้สาธารณะ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายต่างๆ ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 179 มาตรา 180 และมาตรา 181 ซึ่งได้ใช้คำว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี” เห็นควรให้เปลี่ยน “งบประมาณประจำปี” เพื่อรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ ตลอดจนควบคุมงบประมาณทั้งในส่วน ของรายรับและรายจ่าย นอกจากนี้หากแก้ไขกฎหมายการคลังอื่น โดยมีได้มีการแก้ไขบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญอาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา และบทบัญญัติ กฎหมายการคลังขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้อง กับงบประมาณประจำปีที่รัฐสภาจะพิจารณาอนุมัติ

1.2 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไขรูปแบบงบประมาณแผ่นดิน โดยให้มีบทบัญญัติที่รัฐสภามีอำนาจในการ พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับประเภทหนี้สาธารณะได้ ซึ่งเห็นควร ดังนี้

(ก) เพิ่มเติม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเพิ่มเติมนิยาม ของคำว่า “งบประมาณรายรับ” และ “หนี้สาธารณะ”

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“งบประมาณรายรับ” หมายความว่า กรอบจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้รัฐบาลจัดเก็บภาษี หรือก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงินและค้ำประกัน

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ”

(๗) แก้ไข มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

“มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย และความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย

(3) คำชี้แจงเกี่ยวกับการของบประมาณรายรับที่ขอตั้ง

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงิน

ภาครัฐ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และ แผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณที่เสนอขอ เพิ่มเติม

(7) รายการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ

(8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี”

1.3 เพื่อให้การก่อหนี้สาธารณะของรัฐมีความชัดเจนและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

“เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินและค้ำประกันได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ”

1.4 เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งได้มีการประกาศใช้บังคับ จึงเห็นควรให้มีการตัด มาตรา 23 ทวิ และมาตรา 23 ทรี แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ออกจาก เพราะให้เกิดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้มีการนำเอาหลักการของกฎหมายดังกล่าวนี้ไปรวมอยู่ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ด้วยแล้ว

1.5 เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายรองรับในกรณีที่งบประมาณประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่และรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินก่อนที่รัฐสภานุมัติงบประมาณประจำปี และในเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณรายรับเพิ่มเติม จึงเห็นควรให้มีการแก้ไข มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

(ก) กรณีงบประมาณประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่

ให้ใช้งบประมาณปีล่วงแล้วไปพลางก่อน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะให้รัฐบาลกู้เงินและค้ำประกันได้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และให้ถือว่าวงเงินที่รัฐบาลได้ก่อหนี้สาธารณะดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในงบประมาณรายรับที่ขอตั้ง

(ข) กรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับประเภทหนี้สาธารณะเพิ่มเติม

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารหนี้สาธารณะและสภาพคล่องทางการเงินการคลัง ตลอดจนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้มีการเสนอแผนการก่อหนี้สาธารณะพร้อมทั้งคำชี้แจงถึงประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับจากการก่อหนี้สาธารณะ ตลอดจนเงินที่รัฐบาลจะพึงได้มาหรือ ใช้ในการชำระหนี้ที่ในส่วนของหนี้สาธารณะที่เป็นภาระต่องบประมาณ ทั้งนี้ให้การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด

เป็นที่น่าสังเกตว่าในประเด็นการจัดทำงบประมาณรายรับเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติที่ได้กล่าวมานี้ได้ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้แก่

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 มาตรา 2 บัญญัติว่า

“ให้เจ้ากระทรวงทบวงกรมทั้งปวงทำงบประมาณรายจ่ายได้โดยรายจ่ายเงินแผ่นดินตามลักษณะแลในแบบซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติวางไว้แลให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงพระคลังตรวจสอบภายในวันซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนด”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2476 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ให้กระทรวงทบวงกรมทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี ตามลักษณะและในแบบซึ่งกระทรวงการคลังได้วางไว้และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังกำหนดแต่ต้องไม่ก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 มาตรา 6 บัญญัติว่า

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2477 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ”

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480) มาตรา 5 ได้บัญญัติว่า

“ให้กระทรวงทบวงทำประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและในแบบซึ่งกระทรวงการคลังได้วางไว้และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังจะได้อำหนดไว้”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“ให้กระทรวงทบวงกรมทำประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและแบบซึ่งกระทรวงการคลังได้วางไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลัง ภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังจะได้อำหนด”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“งบประมาณรายรับให้กระทรวงทบวงกรมจัดทำ”

ดังนั้น การกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับจึงเป็นการนำเอาบทบัญญัติที่ขาดหายไปกลับมาสู่การเดิมเต็มอำนาจของให้รัฐสภาสามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้อีกครั้งหนึ่ง

1.6 กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ อันได้แก่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้มีการเชื่อมโยงบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ มาตรา 17 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานผลการกู้เงินและคำประกันที่ได้กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเสริมสร้างกลไกการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนให้บทบัญญัติกฎหมายสัมพันธ์กับรูปแบบของแนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปี

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 35 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะและระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ คือ กำหนดให้กระทรวงการคลังเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณที่ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว (ตามมาตรา 35) ให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ พร้อมกับงบประมาณประจำปี โดยให้ถือว่าแผนการบริหารหนี้สาธารณะเป็นเอกสารส่วนหนึ่งของงบประมาณรายรับตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 8 (6) ดังที่ได้มีข้อเสนอแนะให้แก้ไขมาแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังตามระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ กระทรวงการคลังจะมีการทำปฏิทินการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นระยะเวลาใกล้เคียงกับปฏิทินการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะมีความสัมพันธ์กับการประกาศใช้

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอยู่แล้ว แต่อย่างไรดีเมื่อได้มีการกำหนดให้แผนการบริหารหนี้สาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณรายรับในระเบียบวิธีปฏิบัติของกระทรวงการคลังจึงต้องมีการแก้ไขให้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์ด้วย

การกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายรับประเภทหนี้สาธารณะจะช่วยทำให้รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะจะทำให้ปัญหารูปแบบของงบประมาณที่ขาดความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณหมดไป และยังเสริมสร้างประสิทธิภาพให้รัฐสภาสามารถเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินนอกระบบวิธีการงบประมาณได้อีกทางหนึ่งในเวลาเดียวกัน อีกทั้งทำให้บทบัญญัติที่ให้รัฐสภาต้องอนุมัติงบประมาณรายจ่ายที่มีข้อผูกพันในบชำระหนี้ทั้งในส่วนของชำระคืนเงินและดอกเบี้ยของรัฐมีความสมเหตุสมผลตามหลักการคลังยิ่งขึ้น กล่าวคือเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบอนุมัติงบประมาณรายรับให้รัฐบาลก่อหนี้สาธารณะแล้ว ในขณะเดียวกันเวลาดังงบประมาณรายจ่ายที่มีข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคห้า รัฐสภาย่อมไม่อาจที่จะปฏิเสธในสิ่งที่ตนได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วได้ จึงทำให้การก่อหนี้สาธารณะและภาระสาธารณะต้องงบประมาณได้รับความยินยอมจากประชาชนโดยผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ในประเด็นที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินนอกระบบงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 เป็นข้อยกเว้นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมาย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามมาตรา 7 (4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และมาตรา 7 (5) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้นในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด แต่อย่างไรก็ดีการใช้จ่ายเงินคงคลังเป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องในการบริหารเงินสดภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้ต้องมีการก่อหนี้สาธารณะตามมา ดังนั้น เพื่อให้มีความรอบคอบในการใช้จ่ายเงินคงคลังและเพื่อรักษาระดับเงินคงคลังในระดับที่เหมาะสม จึงเห็นควรให้มีฝ่ายบริหารกำหนดขีดใช้เงินคืนในการจ่ายเงินนอกระบบงบประมาณซึ่งเป็นการตั้งรายจ่ายชดใช้ในความเป็นจริง มิใช่เป็นแต่เพียงการตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ซึ่งเป็นการตั้งชดใช้ในตัวเลขทางบัญชีเท่านั้น จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขการตั้งรายจ่ายชดใช้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

1.7 แนวทางการปรับปรุงการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา

การอนุมัติงบประมาณหมายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดีในการทำหน้าที่รัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณมีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและปัญหาในการพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะส่งผลให้เกิดข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ ผู้เขียนมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

(ก) การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้มีความเหมาะสม

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 15 ได้กำหนดระยะเวลาผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาอย่างน้อย 2 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ในที่นี้คือภายในวันที่ 1 สิงหาคม ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาที่ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ซึ่งกำหนดให้ระยะเวลาในการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดระยะเวลา 105 วัน และในชั้นวุฒิสภามีกำหนดระยะเวลา 20 วัน

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้มีความสอดคล้องกับการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ดังนี้

“มาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสี่เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ”

(ข) การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการการวิสามัญ

ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเมื่อได้มีการลงมติรับหลักการ สภาจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ดังนั้น คณะกรรมการการวิสามัญจึงเป็นหน่วยงานสำคัญที่ช่วยสภาในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งบทบาทหลักในการพิจารณางบประมาณจะเป็นบทบาทของ

คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ดีจากการวิเคราะห์ปัญหาคณะกรรมการวิสามัญมีข้อจำกัด ในการทำหน้าที่อื่นได้แก่ ข้อจำกัดการแต่งตั้งและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง การขาดบทบัญญัติทาง กฎหมายที่รองรับอำนาจในการทำหน้าที่ และการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณและหนี้สาธารณะเป็นเรื่องในทาง เทคนิคซึ่งต้องอาศัยความรู้หลายแขนงทั้งนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเงินและการบัญชีดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ เป็นคณะกรรมการวิสามัญจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และเชี่ยวชาญ เพื่อให้การทำงานของ คณะกรรมการวิสามัญเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้การแต่งตั้งคณะกรรมการควรจะ คำนึงถึงคุณสมบัติด้านความรู้และวิชาการจะช่วยทำให้การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้เห็นควรให้มีการตั้งหน่วยงานที่ปรึกษาด้านงบประมาณของรัฐสภาขึ้นเพื่อ ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือและให้คำปรึกษาทางวิชาการและทางเทคนิคในการพิจารณาและหนี้ สาธารณะ ตลอดจนตรวจสอบรายงานและผลการดำเนินงานและคำประกันที่รัฐบาลได้ลงกระทำใน ปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วซึ่ง กระทรวงการคลังได้รายงานให้รัฐสภาทราบตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 นอกจากนี้เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ วิสามัญดียิ่งขึ้นและมีความต่อเนื่องในการทำงาน จึงเห็นควรให้คณะทำงานพิเศษ อาจอยู่ในลักษณะเป็น อนุกรรมการเฉพาะด้านต่างๆ ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านงบประมาณรายได้ คณะอนุกรรมการด้าน งบประมาณรายจ่าย และคณะอนุกรรมการด้านหนี้สาธารณะขึ้นเป็นหน่วยงานประจำที่ทำหน้าที่เฉพาะ ด้าน ซึ่งช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญมีความรวดเร็ว ละเอียดยรอบคอบและพิจารณา ครอบคลุมในด้านต่างๆ ชัดเจนและดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐสภาต้องพิจารณา งบรายรับและงบประมาณรายจ่ายในเวลาเดียวกัน และเห็นควรให้มีการกำหนดบทบัญญัติที่รองรับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญให้มีความชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถทำได้ดียิ่งขึ้น

1.8 แนวทางการแก้ไขปัญหาคือข้อจำกัดในการให้ความเห็นชอบในหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากสภาพปัญหาที่รัฐสภามีข้อจำกัดในการให้ความเห็นชอบหนังสือหรือสัญญาต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 224 ซึ่งส่งผลทำให้รัฐสภาไม่มีโอกาสรับรู้และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ ทั้งที่หนังสือหรือสัญญาบางประเภทมีลักษณะเป็นการกู้เงินและประเทศไทยมีพันธจะต้องชำระคืนเงินกู้ เช่นกรณีหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลไทยมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการทำความตกลงระหว่างประเทศหรือพันธกรณีระหว่างประเทศขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการทำความตกลงระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ (โปรดดูภาคผนวก) ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาสามารถเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้แทนของประชาชนในอันที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของของรัฐบาลในการทำความตกลงระหว่างประเทศหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเข้าไปผูกพันตามความตกลงที่มีกับนานาประเทศ ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาไม่อาจทราบ และอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ ไม่ว่าจะการกระทำของรัฐบาลจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว หรือทำเป็นข้อตกลง หนังสือหรือสัญญาใดๆ ก็ดี ได้มีโอกาสตรวจสอบและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน อันเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายของมาตรา 224 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหารระดับสูง อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ช่วยรัฐมนตรี มีหน้าที่ต้องแถลงชี้แจงต่อรัฐสภาก่อนที่จะทำหนังสือหรือสัญญา รวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกระทำการใดๆ ที่จะมีผลให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศผูกพันกับประเทศไทย

(ข) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหารระดับสูง จะต้องอำนวยความสะดวกเปิดเผย และให้ข้อมูลแก่รัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือหรือสัญญา รวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกระทำการใดๆ ที่จะมีผลให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศผูกพันกับประเทศไทย และในกรณีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับข้อมูลเป็นความลับและไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ให้ประธานรัฐสภาจัดประชุมสภาเป็นการลับเพื่อพิจารณา

(ค) การชี้แจงและตอบข้อซักถามเกี่ยวกับหนังสือหรือสัญญา รวมทั้งข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกระทำการใดๆ ที่จะมีผลให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศ ผูกพันกับประเทศไทย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหารระดับสูงจะต้องตอบข้อซักถามหรือชี้แจงด้วยตนเอง จะมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดชี้แจงและตอบข้อซักถามแทนตนมิได้

2. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบาลในการก่อกวนนี้สาธารณะ

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีสาระสำคัญการปฏิรูปการเมือง โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 76 ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นสิทธิของประชาชนที่สามารถกระทำได้

แต่อย่างไรก็ดีการมีส่วนร่วมของประชาชนและการใช้สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หากพิจารณาในเบื้องต้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดกรอบการใช้สิทธิว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารในการก่อกวนนี้สาธารณะโดยภาคประชาชนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน และในขณะเดียวกันเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องสนับสนุนและส่งเสริมอันเป็นการปฏิรูปทางการเมืองจาก “การเมืองของนักการเมือง” เป็น “การเมืองของพลเมือง” ที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)”¹

¹ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หมายถึง การที่อำนาจตัดสินใจไม่ควรเป็นกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมการมีส่วนร่วม โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เมื่อพิจารณาและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการก่อกำหนดนี้สาธารณะอาจจำแนกได้รูปแบบ 2 คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการควบคุมการก่อกำหนดนี้สาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อม ในการควบคุมการก่อกำหนดนี้สาธารณะ ดังนี้

(ก) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการควบคุมการก่อกำหนดนี้สาธารณะ

ประชาชนอาจดำเนินการตรวจสอบควบคุมการก่อกำหนดนี้ของฝ่ายบริหารได้หลายรูปแบบขั้นตอน อาทิ เช่น

- การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนการก่อกำหนดนี้ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การรับทราบข้อมูลการเกี่ยวกับก่อกำหนดนี้ของทางราชการ

- การมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินและการตัดสินใจการกู้เงินในโครงการภาครัฐหรือการดำเนินกิจกรรมทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการก่อกำหนดนี้สาธารณะ ได้แก่ กระบวนการประชาพิจารณ์ (Public hearing) เวทีสาธารณะ (Public meeting) และการออกเสียงประชามติ (Referendum)

- การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการกู้เงิน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการร้องเรียกกล่าวโทษผู้ที่กระทำความผิดในการดำเนินการตามโครงการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้ของภาครัฐ เป็นต้น

(ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมในการควบคุมการก่อกำหนดนี้สาธารณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการก่อกำหนดนี้สาธารณะโดยอ้อมเป็นการดำเนินกิจกรรมในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGO) องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในระดับรากหญ้ามากที่สุด ซึ่งจะส่งเสริมให้ความรู้ ข้อมูลต่างๆ แก่ประชาชน และมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารในการก่อหนี้สาธารณะ แต่อย่างไรก็ดีบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบจะมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่นั้น ปัจจัยที่สำคัญคือการที่รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการกู้เงินและโครงการเงินกู้ต่างๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาครัฐแทบทั้งสิ้น ตลอดจนฝ่ายบริหารจะต้องไม่ใช้อำนาจรัฐและอิทธิพลทางการเมืองในการแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของภาคประชาชน นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในโครงการที่มีความสำคัญ หรือมีผลกระทบอย่างมากต่อประชาชน เห็นควรให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public hearing) และ เวทีสาธารณะ (Public meeting) ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำโครงการก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี หรือในขั้นตอนก่อนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แล้วแต่กรณี และการดำเนินนโยบายทางการคลังในการก่อหนี้สาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนควรมีความสำคัญ ฝ่ายบริหารอาจขอความเห็นจากประชาชน โดยวิธีการออกเสียงประชามติ ซึ่งประชามติในที่นี้เป็นประชามติที่มีผลผูกพันต่อการกระทำของรัฐบาล

อย่างไรก็ดีผู้เขียนตระหนักดีว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะต้องมีการแก้ไขกฎหมายการคลังหลายฉบับและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนของกระทรวงการคลังในการจัดทำแผนการก่อหนี้สาธารณะที่จะต้องให้ ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบก่อน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและยุ่งยาก และไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายที่จะร่างบทบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะจะก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้เขียนเสนอให้รัฐสภาและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะนี้ มิใช่หมายความว่าผู้เขียนไม่ไว้วางใจในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือของกระทรวงการคลังแต่ประการใด หากแต่หนี้สาธารณะเป็นภาระสาธารณะต่อคนทั้งแผ่นดินและปัญหาหนี้สาธารณะจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งประเทศซึ่งรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนสมควรที่จะรับรู้และจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ หากได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามแนวทางข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะทำให้การก่อหนี้ของฝ่ายบริหารมีความรัดกุมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติยิ่งขึ้น