

การกำกับดูแลการก่อกวนนี้สาธารณะของประเทศไทยภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง :
ศึกษานิพนธ์รายงานการก่อกวนนี้สาธารณะต่อรัฐสภา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ADMINISTRATION OF PUBLIC DEBT UNDER THE FISCAL DISCIPLINARY FRAMEWORK
IN THAILAND : THE STUDY OF PUBLIC DEBT REPORT TO THE PARLIAMENT



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2021
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทยภายใต้ กรอบวินัยทางการคลัง : ศึกษากรณีรายงานการก่อหนี้ สาธารณะต่อรัฐสภา
โดย	น.ส.ดวงกมล สังสกุลณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์)

ดวงกมล สังสกุลณี : การกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทยภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง : ศึกษารายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา. (THE ADMINISTRATION OF PUBLIC DEBT UNDER THE FISCAL DISCIPLINARY FRAMEWORK IN THAILAND : THE STUDY OF PUBLIC DEBT REPORT TO THE PARLIAMENT) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.ศุภลักษณ์ พินิจกุล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นกรอบวินัยทางการคลังประการหนึ่งในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในส่วนของเอกสารงบประมาณยังขาดการประมาณการหนี้สาธารณะและการแสดงถึงกลยุทธ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะในระยะกลาง (Medium -Term Debt Management Strategy) ทำให้รัฐสภาไม่ทราบถึงทิศทางการดำเนินงานและตัวชี้วัดที่รัฐบาลใช้ในการประเมินความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะ สำหรับรายงานการดำเนินการตามมาตรา 17 ยังไม่ปรากฏข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ รวมถึงยังมีข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไขในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้จะกระทบต่อความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือในการดำเนินงาน และประสิทธิภาพในการรักษาเป้าหมายสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้

จากข้อจำกัดดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) เสนอแผนการคลังและกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางพร้อมไปกับเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา 2) นำเสนอข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะไว้ในรายงานผลการดำเนินการฯ และ 3) กรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบสัดส่วนที่กำหนด ให้รัฐบาลรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะกลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ ซึ่งจะช่วยให้รัฐสภามีข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและจะช่วยให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวต่อไป

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6085971034 : MAJOR LAWS

KEYWORD: fiscal disciplin, public debt report

Duangkamol Sangsakulnee : THE ADMINISTRATION OF PUBLIC DEBT UNDER THE FISCAL DISCIPLINARY FRAMEWORK IN THAILAND : THE STUDY OF PUBLIC DEBT REPORT TO THE PARLIAMENT. Advisor: Prof. SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D.

This thesis focused on the study of the public debt report to the Parliament which is one of the fiscal disciplinary frameworks established for administrating public debt in Thailand. The study found that the principle of law regarding the public debt report is substantially limited, for instance, the lack of information regarding the public debt in the budget documents and report specified in Article 17 of Public Debt Management Act, B.E. 2548 (2005) and Amendments. With regard to the budget documents, the absence of the public debt estimation and Medium -Term Debt Management Strategy has obstructed the Parliament from recognizing the operational approaches and indexes which are used by the Government to assess the risks of the public debt. Moreover, the implementation report under the said Article 17 also lacks the public debt estimation and public debt risk assessment. On the subject of the law, there is no provision of law stating the duty of the Parliament concerning the administration or perception of the corrective measures in case the actual proportion of the public debt is not conformed with the public debt management framework proposed by the Government. Because of the limit within the law, the Government's reliability and efficacy in maintaining the target of the the public debt management framework regarding the proportion of the public debt is significantly tarnished. According to the above-mentioned restrictions, the author suggested as follows; 1) proposing the fiscal plan and Medium -Term Debt Management Strategy, including budget documents, to the Parliament; 2) introducing the public debt estimation information and public debt risk assessment to the implementation report; 3) In case the actual proportion of the public debt is not conformed with the public debt management framework, the Government must provide the cause, corrective measures, and period of time required to rectify such anomaly and report to the Parliament, which will equip the Parliament with the adequate information in order to administrate the public debt and will benefit the fiscal sustainability in the long term.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของผู้เขียนในครั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิวาดล ที่ให้ความรู้และจุดประกายแก่ผู้เขียนในชั้นเรียนวิชากฎหมายการคลังขั้นสูง ซึ่งนำมาสู่การศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงความเมตตาและคำปรึกษาที่ดีตลอดมาในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อัจจะนิล ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ความรู้ทั้งในการศึกษารายวิชาในระดับปริญญาโท รวมถึงแนะนำวิธีการเขียนวิทยานิพนธ์อันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนและทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำและแนวความคิดตั้งแต่การเริ่มต้นเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ รวมถึงให้คำปรึกษาและให้ความเมตตาในการให้แหล่งค้นคว้าและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการก่อกั้นสารานุกรม ตลอดจนการกระตุ้นเตือนให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเป็นไปอย่างต่อเนื่องและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ซึ่งช่วยให้วิทยานิพนธ์นี้มีความเชื่อมโยงเป็นระบบและสำเร็จลุล่วงได้ในที่สุด

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดความรู้ในทุกรายวิชา และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่ให้ความเมตตาช่วยเหลือผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนและเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ที่ให้มิตรภาพที่ดีงามและช่วยเหลือผู้เขียนในเรื่องการทำงานต่าง ๆ รวมถึงการให้โอกาสผู้เขียนได้มีเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนสำเร็จไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ครอบครัว ญาติพี่น้อง และกัลยาณมิตรทุกท่าน ที่ให้กำลังใจและสนับสนุนผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะเพื่อนสาขากฎหมายมหาชนที่ให้ความช่วยเหลือ รวมถึงให้คำปรึกษาผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่และให้คำปรึกษาช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากนักต่อการศึกษาด้านการจัดการจัดทำรายงานการก่อกั้นสารานุกรมต่อรัฐสภา หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอกราบอภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ดวงกมล สังกุลณีย์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	ง
กิตติกรรมประกาศ.....จ	จ
สารบัญ.....ฉ	ฉ
สารบัญตาราง.....ญ	ญ
สารบัญแผนภาพ.....ฎ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ..... 1	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1	1
1.2 วัตถุประสงค์..... 5	5
1.3 สมมติฐานในการศึกษา..... 5	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย..... 6	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย..... 7	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 7	7
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการกอบหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง..... 8	8
2.1 หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง..... 8	8
2.1.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน (Authoritativeness)..... 9	9
2.1.2 หลักเอกภาพของงบประมาณ (Unity)..... 11	11
2.1.3 หลักดุลยภาพ (Balance)..... 12	12
2.1.4 หลักความโปร่งใส (Transparency)..... 13	13
2.1.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)..... 16	16
2.1.6 หลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)..... 18	18

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลัง.....	20
2.2.1 ความสำคัญของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง.....	21
2.2.2 รูปแบบที่เหมาะสมของกรอบวินัยทางการคลัง.....	22
2.2.3 องค์ประกอบที่สำคัญของกรอบวินัยทางการคลัง	25
2.3 อำนาจของรัฐสภาในทางการคลังและบทบาทในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ.....	27
บทที่ 3 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ และรายงานการก่อหนี้ สาธารณะต่อรัฐสภา.....	32
3.1 แนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของ องค์การระหว่างประเทศ.....	32
3.1.1 แนวทางปฏิบัติและคำแนะนำในการออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้ สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF).33	
3.1.2 แนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะขององค์การความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD).....	39
3.2 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะ ต่อรัฐสภาของประเทศไทย	42
3.2.1 ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ.....	43
3.2.2 การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ	54
3.2.3 รายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ.....	60
3.2.4 บทบาทของรัฐสภาในการกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะและสัดส่วนเพื่อใช้เป็น กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ.....	69
3.3 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะ ต่อรัฐสภาของต่างประเทศ.....	81
3.3.1 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้ สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษ	81
3.3.1.1 การจัดทำกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลัง.....	82

3.3.1.2 การจัดทำเอกสารงบประมาณและรายงานการบริหารหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา	86
3.3.1.3 การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ	93
3.3.1.4 บทบาทของรัฐสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์และสัดส่วนในการก่อหนี้สาธารณะ	97
3.3.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ในการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	99
3.3.2.1 การจัดทำเอกสารงบประมาณและแผนการกู้เงิน.....	101
3.3.2.2 การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ	105
3.3.2.3 บทบาทของรัฐสภาในการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ.....	109
3.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะขององค์กรระหว่างประเทศ และหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทยและต่างประเทศ	112
บทที่ 4 สภาพปัญหาในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทย กรณีรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา.....	123
4.1 ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	123
4.2 ไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไข ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้.....	133
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	143
5.1 บทสรุป.....	143
5.2 ข้อเสนอแนะ	147
5.2.1 การเสนอแผนการคลังและกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง พร้อมไปกับเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา	147

5.2.2 การนำเสนอข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของ หนี้สาธารณะไว้ในรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	150
5.2.3 ให้รัฐบาลรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะ กลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ.....	152
บรรณานุกรม	155
ประวัติผู้เขียน	161



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ	4
ตารางที่ 2 ข้อดีและข้อเสียของกรอบวินัยทางการคลังเชิงตัวเลข	24
ตารางที่ 3 ข้อดีและข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางปฏิบัติ	24
ตารางที่ 4 บทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ	29
ตารางที่ 5 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	45
ตารางที่ 6 หนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	46
ตารางที่ 7 หนี้สาธารณะที่เป็นข้อผูกพันของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้ยืมโดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้ โดยรัฐบาล ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	46
ตารางที่ 8 หนี้ภายในประเทศคงค้าง ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	47
ตารางที่ 9 เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล	48
ตารางที่ 10 หนี้ต่างประเทศคงค้าง ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	48
ตารางที่ 11 รายรับจำแนกตามประเภท ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – พ.ศ. 2566	49
ตารางที่ 12 หนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	50
ตารางที่ 13 เงินกู้ประจำปีงบประมาณ	50
ตารางที่ 14 สรุปรายงานการกู้เงินภายในประเทศ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	50
ตารางที่ 15 หนี้ในประเทศของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้โดยตรงและการค้ำประกันโดยรัฐบาล	51
ตารางที่ 16 หนี้ในประเทศที่รัฐบาลค้ำประกัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	51
ตารางที่ 17 เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล	52
ตารางที่ 18 หนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ณ วันที่ 31 มกราคม 2565	53
ตารางที่ 19 ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2564	61
ตารางที่ 20 สรุปผลการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	62

ตารางที่ 21	กรอบการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	63
ตารางที่ 22	กรอบการบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564.....	63
ตารางที่ 23	ตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ (Portfolio Benchmark) ณ วันที่ 30 กันยายน 2564.....	64
ตารางที่ 24	รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาและโครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	65
ตารางที่ 25	รายงานการก่อหนี้สาธารณะ.....	69
ตารางที่ 26	พาดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	75
ตารางที่ 27	พัฒนาการของตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง.....	77
ตารางที่ 28	หลักเกณฑ์และสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะ.....	81
ตารางที่ 29	การคาดการณ์หนี้สาธารณะและการกู้ยืม.....	88
ตารางที่ 30	ข้อมูลการกู้ยืมเงินสุทธิของภาคสาธารณะ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2021	94
ตารางที่ 31	เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและการรายงานข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะ	122
ตารางที่ 32	ความแตกต่างของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะในเอกสารงบประมาณ	128
ตารางที่ 33	ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ	131
ตารางที่ 34	ความแตกต่างของหลักเกณฑ์การก่อหนี้สาธารณะและปริมาณหนี้สาธารณะ.....	141

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 กระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ.....	58
แผนภาพที่ 2 การกู้เงินของรัฐเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficit).....	104
แผนภาพที่ 3 หนี้ของรัฐบาลกลาง ปี ค.ศ. 1900 - ค.ศ. 2051	108
แผนภาพที่ 4 เพดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.....	134
แผนภาพที่ 5 จำนวนหนี้สาธารณะคงค้าง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2564.....	135
แผนภาพที่ 6 ปัญหาและข้อเสนอในส่วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร งบประมาณ.....	149
แผนภาพที่ 7 ปัญหาและข้อเสนอในส่วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในรายงาน ผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม	152
แผนภาพที่ 8 ปัญหาและข้อเสนอในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบ ในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้	154

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรอบวินัยทางการคลังเป็นกรอบการดำเนินงานที่ส่งเสริมวินัยทางการคลังของรัฐบาล ทั้งในส่วนของการทำงานนโยบายทางการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล รวมถึงการก่องหนี้สาธารณะ ซึ่งการปฏิบัติตามกรอบดังกล่าวจะช่วยรักษาความยั่งยืนทางการคลังของประเทศให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาล และช่วยพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงในระยะยาว มาตรการประการหนึ่งที่สำคัญของกรอบวินัยทางการคลัง คือ การนำเสนอนโยบายหรือเป้าหมายในการดำเนินงาน รวมถึงการเปิดเผยข้อมูล และผลการดำเนินการทางการคลังที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้เกิดการกำกับดูแลจากรัฐสภา และประชาชนว่ารัฐบาลดำเนินการตามกรอบการดำเนินงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางในการก่องหนี้สาธารณะที่ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนงาน เป้าหมายและคุณภาพของการก่องหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายเงินกู้ที่ชัดเจนและโปร่งใส รวมถึงการรักษาปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืน (Sustainable public debt) มาตรการเหล่านี้ได้ส่งผลให้รายงานการก่องหนี้สาธารณะเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลการก่องหนี้สาธารณะ โดยเฉพาะรายงานที่มีการเปิดเผยและนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเอื้ออำนวยต่อการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบทางการคลังของรัฐบาลต่อผู้แทนของประชาชนผ่านทางแผนงานและรายงานผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้นได้มีบทบัญญัติให้รัฐบาลดำเนินการรวบรวมข้อมูล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับหนี้สาธารณะเช่นกัน โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือแม้กระทั่งระเบียบและประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติตามกฎหมายไทยที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลจัดทำรายงานเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ แต่ยังคงมีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับความครบถ้วนสมบูรณ์ของรายงานการก่องหนี้สาธารณะที่นำเสนอต่อรัฐสภา ดังนี้

ประการแรก ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่องหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ และรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาในแต่ละปีนั้น มาตรา 10 (7) แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มี “คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม” อยู่ในเอกสารงบประมาณดังกล่าว โดยในทางปฏิบัติ ข้อมูลเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณฉบับงบประมาณโดยสังเขป ที่แสดงถึงประมาณการ รายได้ รายจ่าย และเงินกู้ ซึ่งจะปรากฏข้อมูลปริมาณหนี้สาธารณะในปัจจุบัน แยกเป็นหนี้ที่รัฐบาล กู้โดยตรง หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน ทั้งในส่วนที่เป็นหนี้ในประเทศ และหนี้ต่างประเทศ รวมถึงสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) และประมาณการเงินกู้ในปีงบประมาณที่เข้าสู่การพิจารณา แยกตามวัตถุประสงค์ ของการกู้เงิน เช่น การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงิน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ การกู้เงินเพื่อพัฒนา ตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมถึงการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ ในแต่ละปีงบประมาณจะมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินการ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เสนอต่อรัฐสภาทราบ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ปริมาณหนี้ สาธารณะในรูปร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) การเปรียบเทียบปริมาณหนี้สาธารณะในปีที่ผ่านมากับในปีปัจจุบัน การสรุปผลการดำเนินการ ตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ทั้งในส่วนของ (1) ผลการก่อหนี้ใหม่ (2) ผลการบริหารหนี้เดิม และ (3) ผลการชำระหนี้ การเปรียบเทียบวงเงินตามกรอบการกู้เงิน การค้ำประกัน และการให้กู้ต่อตามที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ กับผลการก่อหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ รวมถึงการตรวจสอบปริมาณ หนี้สาธารณะสะสมกับสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด ทั้งยังมีการรายงานผลสำเร็จของโครงการเงินกู้ประจำปีงบประมาณที่ดำเนินการแล้วเสร็จและ ผ่านการประเมินผลตามหลักเกณฑ์ 5 ประการ คือ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ (Relevance) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ผลกระทบ (Impact) และความยั่งยืน ของโครงการ (Sustainability) ข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้รัฐสภาทราบถึงการก่อหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น ในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณและผลการดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งหากข้อมูล ดังกล่าวครบถ้วนเพียงพอ ย่อมทำให้การพิจารณาและตัดสินใจของรัฐสภา รวมถึงการกำกับดูแลและ การประเมินผลกระทบทางการคลังที่จะเกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งกลายมาเป็นประเด็นที่น่านศึกษาว่า ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏ อยู่ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงพอต่อการควบคุมดูแลการก่อหนี้สาธารณะ

ของรัฐบาลแล้วหรือไม่ หากยังไม่ครบถ้วนเพียงพอ มีข้อมูลใดที่สำคัญจำเป็นต่อการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งควรเพิ่มเติมให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

ประการที่สอง ไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไข ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้ เนื่องด้วยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ (3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และ (5) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเห็นสมควร ทั้งนี้ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ กำหนดสัดส่วนตัวเลขดังกล่าว พร้อมทั้งให้รายงานคณะรัฐมนตรีทราบ เปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต่อมา คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่เกินร้อยละ 70¹ สัดส่วนหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ไม่เกินร้อยละ 35 สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ไม่เกินร้อยละ 10 และสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ไม่เกินร้อยละ 5² ดังตารางต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

² ประกาศคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เรื่อง กำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561

ตารางที่ 1 การกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

กรอบการบริหารหนี้ สาธารณะ	ไม่เกินร้อยละ	สถานะปัจจุบัน	เหตุผลความจำเป็น
สัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (GDP)	70	60.58	เป็นดัชนีที่ใช้วิเคราะห์ความสามารถในการ กู้เงิน โดยใช้รายได้ของประเทศชี้วัดศักยภาพ การชำระคืนเงินกู้ และเป็นดัชนีมาตรฐานที่ใช้ เปรียบเทียบระดับหนี้สาธารณะกับประเทศต่าง ๆ ³
สัดส่วนหนี้ของรัฐบาล ต่อประมาณการรายได้ ประจำปีงบประมาณ	35	26.77	เพื่อคาดการณ์รายได้ของรัฐที่จะได้รับ ในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งจะช่วยสะท้อน ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐ และ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้
สัดส่วนหนี้สาธารณะ ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด	10	1.79	เพื่อควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะที่เป็น การกู้เงินตราต่างประเทศ และเพื่อป้องกัน ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน
สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะ ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อรายได้จากการส่งออก สินค้าและบริการ	5	0.07	เพื่อคาดการณ์ปริมาณของเงินตราต่างประเทศ ที่มีการหมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจซึ่งจะ ช่วยให้ภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตรา ต่างประเทศสอดคล้องกับรายได้ที่เป็น สกุลเงินตราต่างประเทศ และเพื่อลด ความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน

ที่มา : รายงานสัดส่วนหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
ณ วันที่ 31 มีนาคม 2565 จัดทำโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมี
นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ เป็นผู้กำหนดตัวเลขสัดส่วนดังกล่าว นั้น มีข้อน่าสังเกตว่า
เป็นกลไกที่ส่งผลให้ฝ่ายบริหารเป็นทั้งผู้กำหนดและผู้ปฏิบัติตามตัวชี้วัด รวมถึงในกรณีที่ไม่สามารถ
ดำเนินการตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะดำเนินการรายงานเหตุผล
วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าว อยู่ในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
ซึ่งเป็นการรายงานและการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่อยู่ในฝ่ายบริหาร จึงอาจก่อให้เกิดข้อจำกัด
ในการตรวจสอบถ่วงดุล ความเคร่งครัดของการบังคับใช้และความน่าเชื่อถือของสัดส่วนหนี้สาธารณะ
ที่กำหนดไว้ข้างต้น ดังนั้นแล้วจึงเป็นกรณีที่น่าสนใจว่า หากสัดส่วนหนี้ที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตาม

³ ศิริ จงดี, "สถานะหนี้สาธารณะในปัจจุบัน," วารสารหนี้สาธารณะ, ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - เดือนมีนาคม (2553): หน้า 11.

สัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบหรือรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ และแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือไม่ อย่างไร

จากข้อสังเกตเกี่ยวกับรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาตามกฎหมายของประเทศไทยข้างต้น จึงนำมาสู่การศึกษาหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง ลักษณะของกรอบวินัยทางการคลัง ในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ ตลอดจนหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ทั้งที่เป็นแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ด้วยการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทยมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร หากยังไม่เหมาะสมหรือยังไม่ครบถ้วน ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายหรือพัฒนาแนวทางการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะให้มีความเหมาะสม และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลวงดุลงดุลงของรัฐบาลอย่างไร โดยจะดำเนินการสรุปผลการศึกษาและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง กรอบวินัยทางการคลัง รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ตามที่ปรากฏอยู่ในแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา

1.2.2 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาที่เหมาะสม

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

การรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาเป็นกรอบวินัยทางการคลังอย่างหนึ่งในการกำกับการดูแลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทย แต่รายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและ

รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้ง ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไข ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้ ส่งผลให้รัฐสภาไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการตรวจสอบถ่วงดุล และกลั่นกรองนโยบายในทางการคลังและการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งต้องมีการแก้ไขกฎหมายและพัฒนาแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาเพื่อให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของทิศทางการดำเนินงาน การประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ และการนำเสนอมาตรการแก้ไขกรณีสัดส่วนหนี้สาธารณะเกินกรอบตัวเลขที่กำหนดไว้ ซึ่งจะช่วยให้การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ทั้งยังเป็นการส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการก่อหนี้สาธารณะและมาตรการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 10 เรื่องเอกสารงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 17 การจัดทำรายงานการกู้เงินและการค้าประกัน ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 50 เรื่องสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะ มาตรา 20 (1) เรื่องสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายลงทุนและวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี รวมถึงกฎหมายการคลัง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยนำแนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง กรอบวินัยทางการคลัง บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ ประกอบกับหลักเกณฑ์ และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ทั้งที่เป็นแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะที่เหมาะสมต่อไป โดยขอบเขตของการวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงกระบวนการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งจะไม่รวมถึงกระบวนการก่อหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ ตำรา ตำบทยกกฎหมาย รายงานการวิจัย รวมถึงข้อมูล สถิติ ตัวเลข จากเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานประมาณของรัฐสภา รวมถึงบทความในวารสารทางกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและหนี้สาธารณะ ตลอดจนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้อมูลในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง กรอบวินัยทางการคลัง รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ตามที่ปรากฏอยู่ในแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทย

1.6.3 ได้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาที่เหมาะสม

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง

ในช่วงเริ่มต้นของเนื้อหาในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการทางการคลังและการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ จากนั้นจึงเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลังทั้งในเรื่องของความสัมพันธ์ รูปแบบ และองค์ประกอบของกรอบวินัยทางการคลัง เพื่อให้ทราบว่าควรมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะในเรื่องใดบ้าง และแต่ละองค์กรรมมีบทบาทที่เกี่ยวข้องอย่างไร ลำดับต่อมา จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาลในทางการคลังและบทบาทในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะว่าเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนใด อย่างไร ซึ่งเนื้อหาข้างต้นเป็นแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการศึกษามาตรการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะในกรณีของการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ทั้งยังเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบและพัฒนาแนวทางในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาที่เหมาะสมต่อไป

2.1 หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง

หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังเป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการ การกำหนดนโยบาย และการควบคุมตรวจสอบทางการคลัง ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ โดยเมื่อรัฐมีรายจ่ายสาธารณะย่อมต้องมีรายได้สาธารณะ (รายได้สาธารณะประเภทภาษีและรายได้สาธารณะที่มิใช่ภาษี)⁴ ซึ่งหากรายได้สาธารณะไม่เพียงพอจะนำมาสู่การก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังนี้เป็นหลักการสำคัญในการบัญญัติกฎหมายทางการคลัง ที่จะช่วยให้การบริหารจัดการทางการเงินการคลังเกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อประชาชน รวมถึงเพื่อให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการคลังและการรับทราบข้อมูลหนี้สาธารณะที่เพียงพอต่อการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ โดยหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เกี่ยวข้องจะปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เป็นหลักดั้งเดิม ได้แก่ หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน (Authoritativeness) หลักเอกภาพของงบประมาณ (Unity) และหลักดุลยภาพ (Balance) นอกจากนี้ ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังสมัยใหม่ที่มีการพัฒนามาตามลำดับเวลา ได้แก่ หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *กฎหมายภาษีอากร*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), หน้า 19.

2.1.1 หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน (Authoritativeness)

หลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินในทางกฎหมายการคลังนั้น ช่วยทำให้เข้าใจถึงบทบาทของรัฐสภาในการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจและอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของประเทศและนำไปใช้จ่ายในการสาธารณะ เช่นเดียวกับการก่องหนี้สาธารณะที่มีผลต่อสถานะทางการคลังและภาระการชำระหนี้ของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจในเรื่องสำคัญและเกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม ดังนั้น การนำเสนอข้อมูลการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาจึงอยู่ภายใต้หลักความยินยอมนี้เช่นกัน และหากศึกษาถึงที่มาของหลักการดังกล่าวจะพบว่า เป็นผลสำคัญมาจากการเปลี่ยนผ่านการปกครองจากระบบการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) และระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากขุนนางและกษัตริย์มาเป็นของประชาชน ระบบการคลังในระบอบประชาธิปไตยนี้มุ่งเน้นไปที่การสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและการนำเงินภาษีไปใช้ประโยชน์ภายใต้การควบคุมดูแลจากตัวแทนของประชาชน โดยประเทศส่วนใหญ่ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตัดสินใจในทางการคลัง (decision-making authority) ผ่านการดำเนินงาน ดังนี้⁵

- 1) การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางงบประมาณ การจัดเก็บภาษีอากร การใช้จ่ายเงิน และการก่องหนี้สาธารณะ
- 2) การอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยกำหนดให้รายจ่ายประจำปีทั้งหมดในภาพรวมต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการกำหนดรายจ่ายประจำปีไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี
- 3) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินเป็นระยะ ๆ (periodic report on budget execution) ในระหว่างปีงบประมาณและภายหลังสิ้นปีงบประมาณ เพื่อให้เกิดการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภา

อำนาจดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐสภาในการเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจทั้งในส่วน of รายจ่ายของรัฐที่จะต้องอยู่ในรูปของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการรับทราบข้อมูลการก่องหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เนื่องจากการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นและยึดถือเป็นหลักการทั่วไปในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อควบคุมความถูกต้องว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นการใช้จ่ายโดยประชาชนในทางอ้อม

⁵อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 146 - 147.

และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน⁶ อีกทั้งยังช่วยให้การพิจารณางบประมาณประจำปี เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เกิดขึ้นของรัฐ ซึ่งหาก ในปีงบประมาณนั้น ๆ มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ที่มีการประมาณการไว้ ย่อมนำมาสู่การกู้ยืมเงินเพื่อชดเชย ส่วนที่ขาดดุลดังกล่าว ซึ่งข้อมูลหนี้สาธารณะเหล่านี้จะต้องมีการแสดงไว้ในกระบวนการพิจารณา งบประมาณประจำปีด้วยเช่นกัน เพื่อให้รัฐสภาเห็นถึงภาพรวมทางการคลังทั้งหมด ซึ่งจะช่วยให้ เกิดการกำกับดูแลทางการคลังทั้งในส่วนของรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ อีกทั้งฝ่ายบริหาร ยังมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลและจัดทำรายงานในระหว่างปีงบประมาณที่เกิดขึ้น เพื่อแสดงผล การดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นไปตามนโยบายทางการคลัง ที่ได้นำเสนอไว้หรือไม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุมัติทางการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติ ในปีต่อ ๆ ไป

หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการเข้ามามีบทบาท ในการจัดการทางการคลังของประเทศ จะพบว่า ในส่วนของขั้นตอนการเตรียมการและการบริหารจัดการ ทางการคลังนั้น ควรให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดแนวทางดำเนินการทางการคลัง ดังกล่าว แต่สำหรับการพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การจัดทำรายงานทางการคลัง และการควบคุมตรวจสอบทางการคลังควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ และระบุให้ อยู่ในขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เป็นการตัดสินใจในเรื่องสำคัญที่มีผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาประเทศส่วนรวม อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการไปในทิศทางที่เหมาะสม และภายใต้ความเห็นชอบของผู้แทนประชาชน ส่วนในการจัดทำรายงานทางการคลังและการควบคุม ตรวจสอบทางการคลังนั้น เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหาร ดำเนินการทางการคลังไปด้วยความถูกต้องและมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชน สำหรับการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่ควรกำหนดไว้เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้เงินที่ได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วได้ แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยและไม่ใช่ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ในการบริหารจัดการและการใช้เงินที่จะเกิดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ รวมถึงควรกำหนดให้ ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการคลังและการใช้เงิน ทั้งหมดที่ฝ่ายบริหารได้ทำไปตามที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา⁷ เพื่อเป็นการรับรองสิ่งที่ฝ่ายบริหาร ได้ดำเนินการไปแล้ว และเพื่อให้รัฐสภาทราบถึงการดำเนินการทางการคลังที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง

⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (ปฐมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 55.

⁷ อรรถพร ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 148-149.

และตรงตามความเป็นจริง สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งยังช่วยให้รัฐสภาได้ทราบถึงผลการดำเนินการที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การกำกับดูแลและตรวจสอบเพื่อให้เกิดความถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมต่อไป

2.1.2 หลักเอกภาพของงบประมาณ (Unity)

หลักเอกภาพของงบประมาณเป็นหลักการที่ช่วยให้ภาพรวมของงบประมาณในแต่ละปีมีความสมบูรณ์และครบถ้วนเพื่อให้การตัดสินใจอนุมัติงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการที่รายจ่ายและรายได้ของรัฐปรากฏอยู่ในเอกสารชุดเดียวกัน ทำให้เห็นถึงภาพรวมของงบประมาณและนโยบายทางการคลังของรัฐแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งจะแสดงทั้งรายจ่าย รายได้ และหนี้สาธารณะ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความถูกต้องและทำให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยอีกทางหนึ่ง สำหรับการใช้จ่ายหลักเอกภาพของงบประมาณดังที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ มีเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ⁸ โดยสรุปคือ

ประการแรก เหตุผลในทางปฏิบัติ หลักเอกภาพของงบประมาณช่วยให้ทราบว่าเป็นปีงบประมาณนั้น ๆ ฝ่ายบริหารมีการจัดทำนโยบายทางการคลังแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล เนื่องจากการจัดทำเอกสารงบประมาณที่ปรากฏรายรับและรายจ่ายอยู่ในเอกสารชุดเดียวกัน ทำให้ทราบถึงรูปแบบของรายจ่าย รายได้ และหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นภายในปีงบประมาณดังกล่าว โดยในกรณีที่ทราบว่ารายจ่ายมากกว่ารายไดย่อมทำให้มีการพิจารณาต่อไปว่างบประมาณในปีนั้นจะต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและมีการจัดหารายรับจากแหล่งกักเก็บเพิ่มเติม ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบภาพรวมของงบประมาณเหล่านั้นต่อไป อันเป็นผลดีต่อการลดความคลาดเคลื่อนที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสถานะทางการคลังและประโยชน์ของประเทศได้

ประการที่สอง เหตุผลในทางการเมือง การที่เอกสารงบประมาณรายรับ รายจ่าย และหนี้สาธารณะอยู่ในเอกสารชุดเดียวกัน ย่อมส่งผลดีต่อการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะได้รับทราบข้อมูลที่มีความชัดเจนและครอบคลุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่จะเกิดขึ้นในปีนั้น ๆ เนื่องจากการนำเสนองบประมาณแบบเอกภาพทำให้มีรายละเอียดข้อมูลในการนำเสนออย่างชัดเจน หากเอกสารงบประมาณปรากฏต่อสมาชิกรัฐสภาไม่ครบถ้วน มีเพียงรายรับหรือรายจ่ายด้านใดด้านหนึ่งเพียงส่วนเดียว ย่อมส่งผลให้การพิจารณางบประมาณนั้นเกิดความบกพร่องขึ้นได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรวบรวมเอกสารทั้งหมดไว้ด้วยกัน ซึ่งจะเป็นการสร้างความโปร่งใสทางการคลังให้เกิดขึ้น

⁸ Jacques Buisson, Finances publiques, Paris : Dalloz, 15 edition, 2012 อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายการคลัง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 97.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณของประเทศไทย จะพบว่า แผนดังกล่าวประกอบไปด้วยการกู้เงินในระบบงบประมาณ (On-budget) ซึ่งเป็นการนำวงเงินขาดดุลงบประมาณจากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าว ส่วนการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ (Off-budget) ได้แก่ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศนั้น จะเป็นการกู้เงินนอกระบบงบประมาณที่ไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐบาล โดยจะเป็นการพิจารณาอนุมัติแผนงาน/โครงการโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อน่าสังเกตว่าเอกสารประกอบงบประมาณที่นำเสนอต่อรัฐสภาในแต่ละปี ปรากฏข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะในส่วนนี้เพียงพอและครบถ้วนต่อการประเมินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลและการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาแล้วหรือไม่ อย่างไร

2.1.3 หลักดุลยภาพ (Balance)

การพิจารณาเรื่องดุลงบประมาณเป็นการพิจารณาถึงปริมาณของรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ หลักงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) เป็นหลักงบประมาณที่มีรายได้มากกว่ารายจ่าย หลักงบประมาณสมดุล (Balanced Budget Policy) เป็นหลักงบประมาณที่มีรายได้เท่ากับรายจ่าย และหลักงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) เป็นหลักงบประมาณที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย สำหรับส่วนต่างที่เกิดขึ้นจะมีการกู้เงินเพื่อชดเชยงบประมาณในส่วนที่ขาดดุลดังกล่าว ปัจจุบันหลักงบประมาณขาดดุลนี้ได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและพัฒนานานาชาติ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลดำเนินนโยบายทางการคลังแบบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้เกิดปริมาณหนี้สาธารณะสะสมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสถานะทางการคลังของประเทศและควรมีการกำหนดมาตรการลดการขาดดุลที่เกิดขึ้นในระยะยาว โดยแนวความคิดของนักการคลังยุคใหม่เห็นว่า รายจ่ายของรัฐเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลให้สังคมและเศรษฐกิจได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น รายจ่ายสาธารณะจึงควรได้รับการพิจารณาจากเนื้อหาสาระหรือคุณภาพของการใช้จ่ายเงินดังกล่าว⁹ ประกอบกับในสถานการณ์ปัจจุบันนั้น รัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาระรายจ่ายที่สูงมากขึ้นทุกปี ส่งผลให้งบประมาณของประเทศอยู่ในทิศทางที่ขาดดุล ด้วยการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว แต่การดำเนินนโยบายทางการคลังแบบขาดดุลงบประมาณนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังและความมั่นใจของนานาชาติ จึงควรมีการกำหนดเพดานการดำเนินการดังกล่าวไว้ เพื่อควบคุมให้หนี้สาธารณะอยู่ในปริมาณที่เหมาะสม¹⁰ โดยคำนึงถึง

⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 190.

¹⁰ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลัง : ภาวะงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), หน้า 229.

ความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตและภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินดังกล่าวด้วย และในระยะยาวรัฐควรกำหนดเป้าหมายให้การจัดทำงบประมาณเข้าสู่งบประมาณแบบสมดุล เพื่อลดปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างและสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2565) รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุลมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการจัดทำงบประมาณแต่ละปี หากประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามที่มิได้กฎหมายให้อำนาจจัดเก็บอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่า งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง รัฐบาลจะแสวงหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภา และนำมาสู่การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ ในการพิจารณาตั้งงบประมาณและจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลยังจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่วางหลักให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องมีจำนวนงบประมาณรายจ่ายลงทุน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี ส่งผลให้ส่วนที่ขาดดุลงบประมาณในปีนั้น ๆ จะต้องเป็นการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุน อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยกันว่าหากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามสัดส่วนดังกล่าวได้ รัฐบาลจะมีแนวทางในการแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเช่นไร ประกอบกับแนวคิดทางการคลังในยุคใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมและบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคตและภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้น และในระยะยาวรัฐควรคำนึงถึงการลดปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างและกำหนดเป้าหมายให้การจัดทำงบประมาณเข้าสู่งบประมาณแบบสมดุล ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางซึ่งมีข้อมูลที่สำคัญ เช่น เป้าหมายและนโยบายการคลังสถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล เพื่อเป็นแผนแม่บทหลักในการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ แผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นผู้จัดทำแผนการคลังระยะปานกลางและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งน่าสนใจว่าควรมีการเสนอรายงานแผนการคลังระยะปานกลางฉบับนี้ต่อรัฐสภา เพื่อให้เห็นถึงทิศทางและนโยบายในการดำเนินการทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยหรือไม่อย่างไร

2.1.4 หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสของการคลังภาครัฐ เป็นหลักการสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินการทางการเงินการคลังมีประสิทธิภาพ และช่วยบริหารความเสี่ยงทางการคลังให้ทันต่อสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ

และสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นการรายงานและนำเสนอข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลต่อองค์กรภายนอกและสาธารณชน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมกลไกการถ่วงดุลการดำเนินนโยบายทางการคลังของฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ และช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาล โดยความโปร่งใสทางการคลังนี้ มีการให้นิยามความหมายที่น่าสนใจ ดังนี้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสทางการคลังไว้ว่า เป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบและกระบวนการทำงานของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายการคลัง ฐานะการเงินการคลังของรัฐ และการคาดการณ์ถึงฐานะทางการคลังในอนาคต เพื่อให้สาธารณะได้รับทราบข้อมูลดังกล่าวอย่างชัดเจนเพียงพอ¹¹

Kopitz และ Craig ได้ให้นิยามของความโปร่งใสทางการคลังว่า หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะถึงโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าหมายการดำเนินนโยบายทางการคลัง และการคาดการณ์ทางการคลังต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ และทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถประเมินและรับทราบถึงสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่เป็นอยู่ได้อย่างถูกต้อง¹²

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของความโปร่งใสทางการคลังข้างต้นจะพบว่า สิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสทางการคลังได้นั้น ขึ้นอยู่กับการแสดงถึงเป้าหมายหรือนโยบายทางการคลังของรัฐ รวมถึงผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นให้ประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ทราบถึงกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการ หากประชาชนและภาคสาธารณะเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้มากจะเป็นการสร้างความเข้าใจและความเชื่อถือให้แก่ประชาชน ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลัง มีการวางแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลควรดำเนินการไว้ โดยในส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะมีรายละเอียดดังนี้¹³

1) รัฐบาลควรแสดงความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในทางการคลังของตน และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ การดำเนินการเช่นนี้อาจมีกฎหมายกำหนดกรอบการดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐไว้ ทั้งในส่วนของการจัดเก็บรายได้สาธารณะ การใช้จ่าย และหนี้สาธารณะ

¹¹ Fiscal Affair Department, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, D.C.: International Monetary fund, 2001), p. 2.

¹² Kopits, George and Jon Craig, 1998, "Transparency in Government Operations," IMF Occasional paper no. 158, Washington DC: International Monetary Fund. อ้างถึงใน สุดสวัสดิ์ และจิตติมา ชูชาติ, *การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย* (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560), หน้า 4.

¹³ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายการคลัง : ภาคงบประมาณแผ่นดิน*, หน้า 235.

ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงานและสามารถติดตามผลการปฏิบัติของรัฐบาลที่เกิดขึ้นได้ และควรกำหนดจำนวนของภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตที่สำคัญ เช่น การค้ำประกันเงินกู้ โดยรัฐบาล¹⁴ รวมถึงการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้มีการเปิดเผยข้อมูลด้านการคลังและการงบประมาณ อีกทั้งควรมีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำรายงานไว้ในกฎหมาย¹⁵

2) การประมาณทางการคลังและการจัดทำงบประมาณจะต้องมีความครอบคลุม เชื่อถือได้และอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม กล่าวคือ การคาดการณ์ถึงเศรษฐกิจมหภาค และงบประมาณจะต้องครอบคลุมทั้งรายได้ รายจ่าย รวมถึงการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาและอนุมัติ นอกจากนี้การนำเสนอถึงการประมาณการทางการคลังและเศรษฐกิจของรัฐบาล รวมถึงผลการดำเนินงานจะต้องอยู่ภายใต้การประเมินที่เป็นอิสระและเชื่อถือได้

3) การจัดทำรายงานข้อมูลการดำเนินงานทางการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ รวมถึงการดำเนินการนอกระบบงบประมาณ เช่น การใช้เงินนอกงบประมาณ ผลการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงรัฐต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านคลัง โดยเปิดเผยข้อมูลการวิเคราะห์ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ

4) ข้อมูลที่รัฐบาลนำเสนอจะต้องมีความถูกต้อง ครบถ้วน การนำเสนอข้อมูลได้มาตรฐานสากล น่าเชื่อถือ และมีการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังดังกล่าวอย่างครบถ้วนในเวลาที่เหมาะสม โดยสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

จากแนวทางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลทางการคลัง อันประกอบไปด้วยรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ทั้งในส่วนของการประมาณการทางการคลัง ผลการดำเนินกิจกรรมทางการคลัง การประเมินความเสี่ยงและกิจกรรมทางการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภาและหน่วยงานภายนอก รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้และติดตามการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล โดยในส่วนของการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะนั้น รัฐบาลควรจัดทำรายงานข้อมูลทั้งในรูปแบบของเป้าหมายการดำเนินงาน การรายงานผลการดำเนินงานในช่วงเวลาต่าง ๆ เช่น รายงานประจำไตรมาสหรือรายเดือน รายงานกลางปี รายงานประจำปี โดยรายงานดังกล่าวจะต้องมีความถูกต้อง น่าเชื่อถือ และแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นได้ใกล้เคียงกับ

¹⁴ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 199-200.

¹⁵ ภาวิน ศิริประภานุกุล และฐิติเทพ สิทธิยศ, การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2560), หน้า 1.

ความเป็นจริงมากที่สุด ซึ่งการรับทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวจะนำไปสู่การพิจารณาทางการคลัง และงบประมาณที่เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาล สำหรับในประเทศไทยนั้นมีการจัดทำรายงานข้อมูลการกู้เงินและการค้าประกัน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และได้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่ารายงานฉบับนี้มีการรายงานข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการกำกับดูแลของรัฐสภาแล้วหรือไม่ อย่างไร

2.1.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่สำคัญกับผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตน พร้อมไปกับการปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และพร้อมสำหรับการตรวจสอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้กับการก่อหนี้สาธารณะได้เช่นกัน เนื่องจากเป็นการแสดงความรับผิดชอบในการก่อหนี้สาธารณะ ทั้งที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตและที่ดำเนินกาไปแล้ว โดยพร้อมรับการตรวจสอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องและประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ หลักความรับผิดชอบอาจจำแนกได้เป็น 5 ประเภท¹⁶ ได้แก่

ประเภทแรก ความรับผิดชอบด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (accountability for transparency) เป็นความรับผิดชอบที่รัฐจะต้องอธิบายได้ถึงผลกระทบของตนและพร้อมรับการตรวจสอบจากการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น ทั้งจากประชาชน สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้ที่สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูลการดำเนินงานของรัฐได้

ประเภทที่สอง ความรับผิดชอบตามผลของการกระทำ (accountability for liability) หมายถึง ความรับผิดชอบที่บุคคลหรือองค์การจะต้องเผชิญหน้ากับผลการปฏิบัติงานของตนเอง ยอมรับการกระทำที่เกิดขึ้นและยอมรับกลไกการตรวจสอบตามระบบ

ประเภทที่สาม ความรับผิดชอบด้านการควบคุม (accountability for controllability) หมายถึง ความรับผิดชอบที่มีต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบของระบบราชการ โดยอาจเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชากับลูกน้อง หรือระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดกับหน่วยงานระดับล่างที่อยู่ภายใต้การดูแล

¹⁶ Koppell, Jonathan GS. "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder." *Public Administration Review*, 2005, อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, "ความสำนึกรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ (Accountability and Public Administration)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruekj/article/view/72645/58432>

ประเภทที่สี่ ความรับผิดชอบในหน้าที่ (accountability for responsibility) หน้าที่ในที่นี้ หมายถึง หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งถูกระบุไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปของกฎระเบียบและกฎหมาย รวมถึงมาตรฐานการดำเนินงานที่กำหนดไว้ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยความรับผิดชอบในส่วนของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น จะเน้นไปที่ความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การแสดงรายงานสถานะทางการเงินการคลังเพื่อให้ข้อมูลหรือตอบคำถามต่อรัฐสภาและประชาชน รวมถึงตรวจสอบการเบิกจ่ายและการบัญชีให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้¹⁷

บทบาทความรับผิดชอบข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจและดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยจะต้องดำเนินงานตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการให้ข้อมูลแก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีผลการดำเนินงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างไร เช่นเดียวกับการดำเนินกิจกรรมทางการคลังของประเทศที่รัฐบาลย่อมต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว โดยพร้อมที่จะรายงานผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นและพร้อมรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกและประชาชน ซึ่งในความรับผิดชอบทางการคลังนั้นอาจจำแนกรูปแบบของความรับผิดชอบได้ 3 รูปแบบ คือ ความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ความรับผิดชอบภายในต่อฝ่ายบริหารเอง และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อหน่วยงานตรวจสอบภายนอก ซึ่งในส่วนของความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย และควรกำหนดผู้รับผิดชอบกำกับไว้ด้วย ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรเดียว เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือองค์กรกลุ่ม เช่น คณะรัฐมนตรี และควรระบุให้เป็นความรับผิดชอบระดับบุคคล (Individual Responsibility) หรือความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ทั้งนี้ กฎหมายควรกำหนดเนื้อหาสำหรับความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ออกเป็น 2 ช่วง¹⁸ ดังนี้

1) ความรับผิดชอบก่อนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การกำหนดให้รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (หรือเทียบเท่า) เป็นผู้รับผิดชอบส่งร่างข้อมูลและรายงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาประกอบอนุมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รวมถึงการนำเสนอผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเวลาเพียงพอในการพิจารณารายงานและเอกสารดังกล่าวด้วย และควรกำหนดอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเรียกให้บุคคลในคณะรัฐมนตรี

¹⁷ Warwick Funnell and Kathi Cooper, Public Sector Accounting and Accountability in Australia, อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 95.

¹⁸ OECD “Recommendation of the Council on Budgetary Governance” Paris : OECD Publishing, 2015, อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลัง : ภาคงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 230 - 234.

ข้าราชการทางการเมือง หรือข้าราชการประจำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาเกี่ยวกับการคาดคะเนงบประมาณและผลที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณทั้งในส่วนของรายได้รายจ่าย และหนี้สาธารณะ

2) ความรับผิดชอบหลังการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหลังจากเริ่มต้นปีงบประมาณแล้ว พร้อมด้วยบัญชีต่าง ๆ (Financial accounts) และรายงานการตรวจสอบประจำปี เพื่อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้รายงานการใช้จ่ายงบประมาณควรประกอบไปด้วย

(ก) รายงานที่จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกไตรมาสหรือทุกเดือน (Quarterly or monthly reports) เป็นรายงานการใช้งบประมาณประจำเดือนและรายงานภาพรวมการใช้จ่ายตั้งแต่ต้นปีจนถึงเดือนปัจจุบัน

(ข) รายงานกลางปี (Mid-year report) ได้แก่ รายงานที่มีการปรับปรุงข้อมูลตัวเลขให้เป็นปัจจุบัน และรายงานอภิปรายผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ปัจจัยที่มาจาก การตัดสินใจทางการเมืองหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อภาระทางงบประมาณและการคลังอย่างเห็นได้ชัด

(ค) บัญชีสิ้นปีงบประมาณและรายงานประจำปี (Year-end accounts and annual report) บัญชีประจำปีงบประมาณจะแสดงให้เห็นการดำเนินการทางงบประมาณที่เป็นไปตามระดับรายได้และรายจ่ายตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ ส่วนรายงานประจำปีควรมีข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการใช้งบประมาณในภาพรวม ภาพรวมของรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้น

การควบคุมภายหลังการใช้จ่ายเงินดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐบาลในการรายงานการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงานให้รัฐสภาทราบ โดยทางรัฐสภาอาจจะแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการศึกษา อันจะนำไปสู่การอภิปรายถึงความถูกต้องและความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินต่อไป¹⁹ จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการแสดงความรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจและผลของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นของรัฐ

2.1.6 หลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)

ความยั่งยืนทางการคลังเป็นความสามารถของรัฐบาลที่จะรักษาสถานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่น่าเชื่อถือและมีความมั่นคงในระยะยาว ซึ่งรัฐบาลจะต้องคาดการณ์สถานการณ์

¹⁹ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 220.

ทางการคลังในอนาคตอย่างต่อเนื่อง และจะต้องมีการศึกษาถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับแผนทางการคลังให้สอดคล้องกับระดับหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น ซึ่งอาจจะกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศและการเติบโตทางเศรษฐกิจเนื่องจากถูกนำไปใช้แทนที่การลงทุนที่มีประสิทธิภาพ²⁰ โดยการพิจารณาถึงหลักความยั่งยืนทางการคลังนั้น สามารถพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ²¹ ได้แก่

- 1) ความสามารถในการชำระหนี้ ในกรณีที่รัฐเป็นหนี้แล้ว รัฐสามารถชำระหนี้ได้หรือไม่ อย่างไร โดยพิจารณาจากข้อมูลตัวชี้วัดหรือดัชนีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นการนำตัวชี้วัดที่แสดงถึงความเติบโตทางเศรษฐกิจมาใช้ในการพิจารณา เช่น ข้อมูลหนี้สาธารณะต่อ GDP หรือช่องว่างทางการคลัง (Fiscal gap)
- 3) เสถียรภาพทางการคลัง (Fiscal Stability) เป็นการพิจารณาว่า อะไรเป็นปัจจัยในการจัดเก็บรายได้ของรัฐให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นอย่างไร เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาลในการรักษาระดับการใช้จ่าย รายได้ หนี้สาธารณะ และนโยบายอื่น ๆ ในระยะยาว โดยไม่กระทบต่อสถานะทางการคลังและไม่มีการผิมนัดชำระหนี้ตามระยะเวลาที่กำหนด
- 4) ความเป็นธรรม (Fairness) เป็นปัจจัยในการพิจารณาว่า การบริหารด้านการคลังของรัฐจะไม่ต้องมีการแบกรับภาระหนี้มากเกินไปในอนาคต และมีการจัดสรรความเป็นธรรมด้านรายจ่าย รายได้ และหนี้สาธารณะอย่างเหมาะสม

ปัจจัยทั้งสี่ประการดังกล่าวมักจะถูกนำมาเป็นข้อพิจารณาว่า แต่ละประเทศมีการบริหารการคลังอย่างยั่งยืนหรือไม่ ซึ่งข้อพิจารณาเหล่านี้มักจะเชื่อมโยงไปยังตัวชี้วัดหรือดัชนีทางด้านเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับเครื่องมือทางการคลัง อันได้แก่ รายจ่ายสาธารณะ (งบประมาณรายจ่าย) รายได้สาธารณะ (ภาษีอากร) และหนี้สาธารณะ (เงินกู้ของรัฐบาล เงินที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐกู้) ประกอบกัน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการประเมินถึงความยั่งยืนทางการคลังของประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่าง ๆ และหากพิจารณาประกอบกับแนวทางการวิเคราะห์และการบริหารความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ Berne และคณะ จะพบว่า²² นอกเหนือจากการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายในการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง และประกาศใช้หรือนำไปปฏิบัติแล้ว ยังจะต้องมีมาตรการสนับสนุนเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

²⁰ OECD, *Fiscal Sustainability* (Paris: OECD Publishing, Government at a Glance 2013), p. 50.

²¹ จารุวรรณ เสงตระกุล, "บทบาทของกฎหมายเพื่อการบริหารการคลังที่ยั่งยืน," ใน การสัมมนาเรื่อง "นานาทัศนะการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ : สู่ความยั่งยืน เศรษฐกิจไทยในวิกฤติเศรษฐกิจโลก," (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 6 กุมภาพันธ์ 2556), หน้า 57.

²² วีระศักดิ์ เครือเทพ, *การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน* (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 23-25.

1) การกำหนดกลไกเชิงสถาบันและการจัดการระบบการคลังภาครัฐที่ช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยเฉพาะการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันทางการคลังให้เกิดความชัดเจน และมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างเพียงพอในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจการคลัง มีการพัฒนากระบวนการจัดทำและบริหารนโยบายการเงินการคลัง ให้เปิดเผยโปร่งใสและมีกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2) การเปิดเผยและรายงานข้อมูลด้านการเงินการคลัง ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง การจัดเก็บภาษี และผลการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเปิดเผย กว้าง และส่งเสริมให้มีกลไกหลักในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานคลังภาครัฐอย่างเพียงพอ ทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคมหรือสื่อมวลชน รวมถึงการจัดทำรายงานวิเคราะห์ติดตามผลการดำเนินงานของภาครัฐเป็นประจำ และเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่า การรายงานผลการดำเนินงานและนำเสนอเป้าหมายกับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ จะช่วยให้เกิดการกำกับดูแลจากรัฐสภา และประชาชนอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ การกู้เงินในแต่ละครั้งจะต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นวงเงินการกู้ ความสามารถของแหล่งเงินกู้ที่รัฐจะกู้ยืม ภาระการชำระหนี้ รวมถึงปริมาณหนี้สาธารณะที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การก่อหนี้สาธารณะอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสม ไม่กระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังมากเกินไป สำหรับกฎเกณฑ์ทางการคลังที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาวินัยทางการเงินการคลังนั้น ควรระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายและเมื่อระดับหนี้สาธารณะเข้าใกล้ตัวชี้วัดดังกล่าวแล้ว รัฐสภาควรเข้ามารับทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และหากมีเหตุผลในปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รัฐบาลควรมีข้อเสนอในการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสภาจะเชื่อถือได้ว่าจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้ภาคการคลังในอนาคตได้

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลัง

การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลังนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงความสำคัญของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง รวมไปถึงรูปแบบและองค์ประกอบที่สำคัญของกรอบวินัยทางการคลังที่เข้ามาช่วยกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และได้รับการตรวจสอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาที่เป็นกรอบวินัยทางการคลังประการหนึ่งที่สำคัญต่อการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.2.1 ความสำคัญของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลัง

ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีข้อกำหนดความหมายวินัยทางการคลังไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นตามมุมมองทั้งในทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ และทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาทิ

Mikesell, J ให้ความหมายว่า วินัยทางการคลัง คือ การกำหนดเพดานของการใช้จ่ายเพื่อรองรับกับงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดของรัฐบาล วินัยการคลังจึงเป็นส่วนหนึ่งในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการกำหนดบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณ ทั้งยังช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐบาลมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด²³

ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา ให้ความหมายของวินัยทางการคลังไว้ว่า เป็นการดูแลให้รายจ่ายสาธารณะรวมถึงข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล²⁴

รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด มีความเห็นว่า วินัยทางการคลังเป็นถ้อยคำที่มีความเกี่ยวข้องทั้งในทางกฎหมายและในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น วินัยทางการคลังเป็นการรักษาดุลยภาพของรัฐบาลในด้านรายได้ รายจ่าย และการค้ำเงินถึงการบริหารหนี้สาธารณะที่อยู่ในปริมาณหรือจำนวนเงินที่รัฐบาลมีความสามารถในการชำระหนี้คืนได้ สำหรับมุมมองทางกฎหมาย วินัยทางการคลัง คือ การดำเนินการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด²⁵

วรัญญู เทพหัสติน ฌ อยุธยา ได้ให้นิยามความหมายของ “วินัยทางการคลัง” ว่าเป็น การที่รัฐสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่าย หรือดุลการคลังเอาไว้ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมีเสถียรภาพทางการคลัง มีความน่าเชื่อถือทั้งทางกลไกและกระบวนการทางการคลัง ทั้งในด้านของรายได้ รายจ่าย และการเงินการบัญชี ทั้งยังจะต้องดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ และด้วยความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้²⁶

จากการศึกษานิยามความหมายของวินัยทางการคลังข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า วินัยทางการคลังเป็นการบริหารจัดการทางคลังทั้งรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ ให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหาร

²³ Mikesell, J.อ้างถึงใน เจตน์ ดิษฐอุตม, "วินัยการคลัง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2562. แหล่งที่มา:

http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87#_ftn2

²⁴ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร: ธนรัชการพิมพ์, 2546), หน้า 30.

²⁵ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง : ภาคงบประมาณแผ่นดิน, หน้า 180.

²⁶ วรัญญู เทพหัสติน ฌ อยุธยา และคณะ, "สัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ระหว่างปีพุทธศักราช 2544-2554," วารสารสมาคมนักวิจัย, ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (พ.ค.-ส.ค. 2557): หน้า 17.

จัดการได้ โดยคำนึงถึงการรักษาระดับทางการคลังทั้งในปัจจุบันและการคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยในส่วนของกรอบหนี้สาธารณะนั้นจะเป็นการให้ความสำคัญกับการก่อหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และปริมาณหนี้สาธารณะไม่มากจนเกินไป พร้อมทั้งมุ่งหมายให้รัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเป้าหมายที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดในรูปแบบของตัวเลขหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลังให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ กรอบวินัยทางการคลังยังช่วยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจในระยะยาว ลดความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดและความผันผวนของเศรษฐกิจ กรณีที่ขาดวินัยทางการคลังนั้นมักเกิดจากการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสมในการกำหนดและดำเนินนโยบายทางการคลัง ส่งผลให้เกิดการขาดดุลและนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ฐานะทางการเงินอ่อนแอระดับหนี้สาธารณะสูงขึ้น และความน่าเชื่อถือของนโยบายทางการคลังลดลง ซึ่งหากมีการตัดสินใจในระยะสั้น โดยไม่พิจารณาฐานะทางการคลังในระยะกลางและระยะยาว ย่อมทำให้เกิดปัญหาการกระจายตัวของทรัพยากรที่มีอยู่และงบประมาณโดยรวม จึงมีการกำหนดเครื่องมือและแนวทางต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบ²⁷ นอกจากนี้ ยังถือได้ว่าการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันทางการเมือง เช่น การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินผลทางการคลังในภาครัฐ การตรวจสอบติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการนำหลักการวางแผนงบประมาณระยะปานกลางมาใช้ในการรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว การปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมถึงรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท ยังจะช่วยลดความเสี่ยงทางการคลัง รวมถึงการเพิ่มความโปร่งใสและเชื่อถือได้ในการประมาณการ²⁸ และถือเป็นกลไกสำคัญที่คอยกำกับดูแลการดำเนินการกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส เกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่ง

2.2.2 รูปแบบที่เหมาะสมของกรอบวินัยทางการคลัง

วิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นในหลายประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลให้หนี้สาธารณะของแต่ละประเทศมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น และยังคงมีการดำเนินนโยบายทางการคลังแบบขาดดุลง่ายต่อเนื่อง ดังนั้น จึงมีการออกแบบกรอบวินัยทางการคลังขึ้นมาเพื่อสร้างวินัยในการดำเนินการทางการคลังให้แก่ผู้กำหนดนโยบายของประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์

²⁷ Manmohan S. Kumar and Teresa Ter-Minassian, *Promoting Fiscal Discipline* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007), p. 2-3.

²⁸ จรัส สุวรรณมาลา, ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ, หน้า 30-31.

ทางการคลัง (Fiscal Rule) หมายความว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Laws: FRLs) หรือการก่อตั้งหน่วยงานทางการคลัง (Fiscal Agencies) เพื่อควบคุมดูแลฐานะทางการคลังของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างการรักษาวินัยทางการคลัง และช่วยควบคุมให้รัฐบาลดำเนินการตามพันธะสัญญาและนโยบายทางการคลังที่ได้ประกาศไว้ สำหรับกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Fiscal Rule) นั้นถือได้ว่าเป็นกฎหรือข้อบังคับในการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยเพดานหรือเป้าหมายของตัวชี้วัดทางการคลังต่าง ๆ ที่สามารถจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ²⁹ คือ

1) การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเชิงตัวเลข (Numerical Rule)

การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังโดยระบุไว้เป็นตัวเลขหรือเป้าหมายในเชิงปริมาณ ซึ่งอาจเป็นเป้าหมายการดำเนินการทางการคลังหรือเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังในด้านรายได้ รายจ่าย งบประมาณ หรือการกู้ยืม และเป้าหมายที่กำหนดอาจเป็นเป้าหมายในแต่ละปี เป้าหมายในระยะปานกลางหรือระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสมดุลทางการคลังและรักษาระดับหนี้สาธารณะเป็นสำคัญ กฎการคลังที่เกี่ยวข้องกับการกอบหนี้สาธารณะ ได้แก่³⁰

(ก) กฎการตั้งงบประมาณสมดุล (Balanced-Budget) หรือ กฎการขาดดุลงบประมาณ (Deficit Rule) หมายถึง การตั้งงบประมาณที่มีงบประมาณรายจ่ายเท่ากับงบประมาณรายได้ เช่น การกำหนดให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบสมดุลในระยะปานกลาง การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) เท่ากับงบประมาณรายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สินถาวร) โดยห้ามรัฐบาลกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำหรือการบริโภค แต่สามารถกู้ยืมมาเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุนได้ หรือการกำหนดเพดานของการขาดดุลงบประมาณ เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล เช่น การกำหนดเพดานการขาดดุลของภาครัฐบาลไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP

(ข) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) หมายถึง ข้อห้ามหรือเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินของรัฐบาล ซึ่งมักเป็นการกำหนดแหล่งเงินทุนสำหรับการกู้ยืมของรัฐบาล และการกำหนดเพดานในการกู้ยืมของรัฐบาล

(ค) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) หมายถึง การกำหนดเพดานหนี้คงค้าง โดยคิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP เพื่อช่วยควบคุมและลดปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างของประเทศ เช่น การกำหนดเพดานของการก่อหนี้ของภาครัฐบาลต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60

²⁹ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล (2551), หน้า 2-12.

³⁰ George Kopits, Steven A. Symansky. "Fiscal Policy Rules." IMF Occasional Paper 162, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน. หน้า 2-15.

ตัวชี้วัดทางการคลังข้างต้นจะถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของตัวเลข เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการดำเนินการทางคลังของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความชัดเจนและติดตามตรวจสอบได้ง่าย ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเชิงตัวเลข อาจสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 ข้อดีและข้อเสียของกรอบวินัยทางการคลังเชิงตัวเลข

ข้อดี	ข้อเสีย
1. ช่วยลดการใช้จ่ายงบประมาณที่เกินความจำเป็น 2. ช่วยลดการขาดดุลงบประมาณ 3. ช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนและตลาดทุนในประเทศ 4. ช่วยลดต้นทุนการกู้ยืมและภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้น 5. ช่วยลดความผันผวนของระบบเศรษฐกิจและเพิ่มการเติบโตของ GDP	1. ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบาย 2. สร้างเหตุจูงใจในการตั้งเป้าหมายของตัวชี้วัดให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามเป้าหมายได้โดยง่าย 3. สร้างแรงจูงใจในการตกแต่งบัญชีและกำหนดมาตรการที่ไม่ได้มาตรฐาน

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2) การกำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นแนวทางปฏิบัติ (Procedural Rule)

เป็นการกำหนดวิธีการในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ที่จะช่วยสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการจัดการด้านการคลังของรัฐบาล เช่น การจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ รวมถึงการกำหนดแนวทางในการรายงานผลการดำเนินงานทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ภาระหนี้ของรัฐบาล เพื่อสร้างความโปร่งใสและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงาน ด้วยการกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลที่เป็นที่จำเป็น ซึ่งกรอบวินัยทางการคลังที่เป็นแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ตารางที่ 3 ข้อดีและข้อเสียของกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เป็นแนวทางปฏิบัติ

ข้อดี	ข้อเสีย
1. ช่วยพัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านการคลังให้มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ 2. ช่วยให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม 3. ให้อำนาจการตัดสินใจหรือดุลพินิจแก่หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านการคลังมากยิ่งขึ้น 4. ส่งเสริมการสร้าง ความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น	1. ขาดเรื่องการกำหนดบทลงโทษและข้อยกเว้นที่ชัดเจน 2. กฎเกณฑ์ที่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติไม่สามารถที่จะควบคุมให้การดำเนินการทางการคลังมีประสิทธิภาพได้

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กรอบวินัยทางการคลังในลักษณะของแนวทางการปฏิบัติเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการดำเนินการทางการคลังมีลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม ช่วยให้ผู้มีอำนาจสามารถตัดสินใจดำเนินการทางการคลังได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ในรูปแบบนี้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับการสร้างประสิทธิภาพให้กับนโยบายการคลังของรัฐบาล ดังนั้น จึงมีการกำหนดเป้าหมายทางการคลังที่เป็นตัวเลขร่วมกับกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ³¹ รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของตัวเลขหรือแนวทางปฏิบัติจะต้องตรวจสอบได้และสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นระบบ สำหรับการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะนั้น จะปรากฏกรอบวินัยทางการคลังทั้งในรูปแบบของตัวเลขและแนวทางปฏิบัติควบคู่กันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายทางการคลังของแต่ละประเทศ โดยมักจะมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังเพื่อควบคุมทั้งในส่วนของการขาดดุลงบประมาณ การก่อหนี้สาธารณะและปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการคลังและเศรษฐกิจในประเทศของตน

2.2.3 องค์ประกอบที่สำคัญของกรอบวินัยทางการคลัง

George Kopit และ Steven Symansky ได้ระบุถึงองค์ประกอบของกรอบวินัยทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนเอาไว้ โดยเป็นกรอบการดำเนินงานที่ครอบคลุมการบริหารทางการคลังที่รวมถึงการก่อหนี้สาธารณะไว้ด้วย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนาหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะที่เหมาะสมต่อไป โดยสามารถสรุปองค์ประกอบของกรอบวินัยทางการคลัง เป็น 8 ลักษณะ ดังนี้³²

1) นิยามที่ชัดเจน คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดทางการคลังที่มีความชัดเจน เข้าใจง่าย หมายถึงถึงสิ่งที่ต้องการวัด เช่น ดุลงบประมาณ หนี้สาธารณะสุทธิ และการมีข้อยกเว้นที่ชัดเจน โดยระบุเงื่อนไขและสถานการณ์ที่ผลการดำเนินงานจะสูงเกินระดับเพดานที่ได้กำหนดเอาไว้ได้

2) ความโปร่งใส เช่น การกำหนดความโปร่งใสทางด้านระบบบัญชี ด้านการปฏิบัติงานและด้านการคาดการณ์เศรษฐกิจของรัฐบาล รวมถึงควรกำหนดให้มีการเปิดเผยและรายงานข้อมูลทางบัญชี ความเสี่ยงขององค์กรภาครัฐต่อสาธารณะ การเปิดเผยผลการประมาณการทางการคลัง รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทางด้านคลังของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้เกิดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหาร

³¹ International Monetary Fund, "Fiscal Responsibility Law : FRLs" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา: <http://www2.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1389>

³² George Kopits, Steven A. Symansky, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, อ้างถึงใน สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, หน้า 2-11.

จากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการติดตามการดำเนินงานของรัฐ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ³³

3) ความเพียงพอ เป็นสิ่งที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เช่น หากรัฐบาลกำหนดเขตแดนของหนี้สาธารณะเอาไว้อาจเพียงพอที่จะช่วยรักษาวินัยทางการคลังในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะรายปีไว้ได้ แต่หากไม่มีการคำนึงถึงแนวทางการควบคุมดูแลหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของวงกอบหนี้สาธารณะใหม่และบริหารหนี้สาธารณะที่มีอยู่เดิม อาจส่งผลให้รัฐบาลมีภาระผูกพันทางการคลังเพิ่มสูงขึ้น

4) ความสอดคล้อง คือการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังที่มีความสมเหตุสมผลกับภาวะที่แท้จริงของเศรษฐกิจในขณะนั้น รวมถึงควรสอดคล้องกับนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) ความง่าย การบัญญัติกรอบวินัยทางการคลังนั้นไม่ควรมีกลไกและกระบวนการที่ซับซ้อน แต่ควรง่ายต่อการดำเนินการและเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ ประกอบกับกรอบการดำเนินงานหรือตัวชี้วัดจะต้องสามารถวัดได้และเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป เพื่อช่วยให้มีการติดตามการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้³⁴

6) ความยืดหยุ่น เพื่อสามารถรองรับเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดข้อยกเว้นสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ความยืดหยุ่นในการตั้งงบประมาณสมดุล โดยยอมให้จัดทำงบประมาณขาดดุลหรือเกินดุลได้ตามความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจในระยะสั้น

7) สามารถบังคับใช้ได้จริง กฎเกณฑ์ทางการคลังควรมีกฎหมายรองรับและมีหน่วยงานที่สามารถติดตามผลการบังคับใช้

8) มีประสิทธิภาพ การกำหนดบทลงโทษเพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดหรืออาจมีการปฏิรูประบบภาษีหรือระบบการใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนที่สร้างเสริมความแข็งแกร่งทางการคลัง นอกจากนี้ ควรมีการผลักดันให้เกิดการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเพื่อช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด³⁵

³³ ศาสตรา สุตสาวาสดี และฐิติมา ชูเชิด, การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากลเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560), หน้า 1.

³⁴ กระทรวงการคลัง, "หลักการกำหนดตัวชี้วัด" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา:

<https://km.mof.go.th/th/view/attachment/file/34313039/principle%20of%20KPI.pdf>

³⁵ John L. Mikesell, Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector (New York: Harcourt Brace College Publishers, 1999), อ้างถึงใน กฤติธิดา เกิดลาภผล, "มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561), หน้า24.

หากนำองค์ประกอบข้างต้นมาพิจารณาถึงการกำหนดให้มีการรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภานั้นจะเห็นได้ว่า รายงานที่จัดทำขึ้นจะต้องมีการนำเสนอข้อมูลทั้งในส่วนของนโยบายการดำเนินงานด้านหนี้สาธารณะและผลการดำเนินงานหลังจากที่มีการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินไปแล้ว รวมถึงการนำเสนอบทวิเคราะห์ การคาดการณ์ และบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและเกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หากการดำเนินงานของรัฐไม่เป็นไปตามกรอบหรือเป้าหมายที่กำหนดก็ควรมีการชี้แจงหรือเสนอมาตรการแก้ไขสถานการณ์ต่อผู้แทนของประชาชน เพื่อให้หลักเกณฑ์ที่วางไว้สามารถบังคับใช้ได้จริงและมีความเพียงพอต่อการรักษาเป้าหมายดังกล่าว

2.3 อำนาจของรัฐสภาในทางการคลังและบทบาทในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ

ในการใช้อำนาจของรัฐนั้นหากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐเพื่อไม่ให้อำนาจไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะพบว่า มีการบริหารจัดการอำนาจดังกล่าวด้วยการแยกอำนาจออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งมีรัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจดังกล่าว 2) อำนาจบริหาร ให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจกระทำการทางบริหาร และ 3) อำนาจตุลาการ มีศาลเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจตุลาการ โดยองค์กรเหล่านี้จะใช้อำนาจรัฐตามบทบาทหน้าที่ของตนและอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ระหว่างกัน³⁶ ประกอบกับแนวความคิดตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น กฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงดำเนินการตามกฎหมายที่ได้ตราขึ้นดังกล่าวต่อไป เช่นเดียวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งถือได้ว่าเป็นเงินของประชาชน เมื่อรัฐบาลจะนำเงินเหล่านี้มาใช้จ่ายก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนก่อนเช่นกัน และถึงแม้ว่ารัฐสภาจะได้อนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินได้แล้ว รัฐบาลจะต้องกลับไปรายงานให้รัฐสภาทราบว่าเงินที่ได้รับอนุมัติไปแล้วนั้นได้นำไปใช้จ่ายโดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งจะทำให้รัฐสภาได้ทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์ในการอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การจัดภาษี และการก่อหนี้สาธารณะสำหรับปีการคลังต่อไป นอกจากนี้ ยังทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นแล้วได้³⁷ โดยการกำกับดูแล

³⁶ ยงยุทธ ภูประดับกฤต, "การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบอบกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า23.

³⁷ ชีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, "มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, เพิ่งอ้าง.2557), หน้า46-47.

ดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการควบคุมทางการคลัง (circle of control) ตามแนวคิดของ Gladstone³⁸ ซึ่งช่วยให้การดำเนินกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลได้รับการตรวจสอบโดยรัฐสภา ตั้งแต่ก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และภายหลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว การกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องมีข้อมูลการดำเนินการทางการคลังที่จำเป็นและเพียงพอเพื่อให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินภายใต้ระบบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐสภานั้น รัฐสภาควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของหนี้สาธารณะและกลยุทธ์ที่ใช้ในการบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง แหล่งที่มา เงื่อนไขของการกู้เงิน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวของหนี้สาธารณะ ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจจะมีการเติบโตที่ดีหรือมีความเสี่ยงทางการเงินการคลังต่ำ แต่ปัญหาหนี้สาธารณะอาจเข้าสู่วิกฤตได้ อันเนื่องมาจากการขาดการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะสะสมในอนาคตและการประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะ ซึ่งการปรับปรุงกรอบของกฎหมายในการก่อหนี้สาธารณะจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบเพื่อกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ในการตัดสินใจกู้ยืมเงินและระบุบทบาทความรับผิดชอบของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะอย่างชัดเจน โดยในส่วนของรัฐสภานั้นควรมีบทบาทในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ ดังนี้³⁹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁸ Geoffrey K Fry, *The Growth of Government* (New York: Routledge, 2019), p. 15.

³⁹ Westminster Foundation for Democracy, "The Role of Parliament in Public Debt Management," [Online] Accessed: 19 November 2021. Available from: <https://www.wfd.org/2020/11/06/the-role-of-parliament-in-public-debt-management/>

ตารางที่ 4 บทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ

บทบาทของรัฐสภา	เหตุผล
รัฐสภามีอำนาจในการกั้ยืม กำหนดวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม และการจำกัดวงเงินการกู้ยืมไว้ในรูปแบบของเพดานหนี้สาธารณะหรือวงเงินกู้ยืมรายปี	การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเป็นการป้องกันการกู้ยืมเงินที่ไม่ได้ปรากฏอยู่บนประมาณประจำปี หรือตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาหรือในลักษณะอื่น
รัฐสภาควรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับภาระผูกพันหรือรับทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น	ช่วยให้แน่ใจว่ารัฐสภาและสาธารณชนตระหนักถึงภาระผูกพันที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่
รัฐบาลจะต้องรายงานกิจกรรมการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลในทุกปี รวมถึงการนำเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะของปีงบประมาณที่จะมาถึงต่อรัฐสภา	สิ่งนี้จะช่วยปรับปรุงความโปร่งใสทางการคลังและให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายทางการคลังหรือวิธีการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล
รัฐบาลจำเป็นต้องจัดทำยุทธศาสตร์ที่กำหนดกรอบการทำงานระยะกลางว่า รัฐบาลจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการหนี้สาธารณะได้อย่างไร	การจัดทำกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและป้องกันการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นบ่อยครั้ง
กำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารหนี้สาธารณะไว้อย่างชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ พร้อมกับองค์ประกอบของหนี้และสินทรัพย์ทางการเงิน รวมถึงการอธิบายต้นทุนและความเสี่ยงที่นำมาใช้	เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และช่วยให้รัฐสภาสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้
กิจกรรมการบริหารหนี้สาธารณะควรได้รับการตรวจสอบทุกปีโดยผู้ตรวจสอบอิสระ/องค์กรภายนอก โดยเป็นการตรวจสอบถึงประสิทธิภาพของระบบและการควบคุมของผู้จัดการหนี้สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ	ตรวจสอบให้แน่ใจว่าวัตถุประสงค์การจัดการหนี้เป็นไปตามขั้นตอนและนโยบาย และการกู้ยืมทั้งหมดได้รับการบันทึกอย่างเหมาะสมและมีความถูกต้องทางการเงิน

แปลมาจาก : The Role of Parliament in Public Debt Management, Westminster Foundation for Democracy

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของรัฐสภาข้างต้นจะพบว่า รัฐสภาเกี่ยวข้องตั้งแต่การตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อกำหนดอำนาจในการกู้ยืมและวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับดังกล่าว และในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดทำข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะทั้งในส่วนของแผนการดำเนินการในปีที่จะมาถึง และผลการดำเนินการในปีที่ผ่านมาแล้ว รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของหนี้สาธารณะที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี อีกทั้งเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลในปีที่ผ่านมาว่า มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเป็นการกำกับดูแลว่า มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการกำกับดูแลจากรัฐสภาดังกล่าว จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสของกระบวนการทางการคลังและการถ่วงดุลอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

เมื่อได้ทราบถึงบทบาทของรัฐสภาในทางการคลังว่ามีขอบเขตในเรื่องใดและอย่างไรแล้ว หากพิจารณาต่อมาถึงลักษณะที่รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในทางการคลังว่ามีการกำกับดูแลในเรื่องใด ส่วนใดบ้าง อาจแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ การกำกับดูแลทางการเมือง การกำกับดูแลทางกฎหมาย และการกำกับดูแลทางเศรษฐศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก การกำกับดูแลทางการเมือง⁴⁰

การกำกับดูแลทางการเมืองเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารด้วยวิธีการทางรัฐสภา ซึ่งแสดงถึงความยินยอมของประชาชนที่มีต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย และการตรากฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับ เป็นการทั่วไป รวมถึงการกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบกิจการสำคัญของประเทศ เช่น การอนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีได้ออกไปก่อนแล้ว การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น

ประการที่สอง การกำกับดูแลทางกฎหมาย

รัฐสภามีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานทางการคลังโดยการตรากฎหมาย กำหนดวิธีการคลัง รวมทั้งการก่องหนี่สาธารณะและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณและการบริหารหนี่สาธารณะของฝ่ายบริหารนั้นจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนเงิน วัตถุประสงค์ และระยะเวลา ในการจ่ายเงิน ซึ่งเป็นการควบคุมทางกฎหมายที่สำคัญ รวมถึงรัฐสภายังมีอำนาจในการกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานผลการบริหารงบประมาณและหนี่สาธารณะ (report on budget execution) ทำให้มีการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภา ซึ่งหากถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวการ ส่วนฝ่ายบริหารได้รับการตั้งให้เป็นตัวแทนแล้ว ย่อมมีหน้าที่ในการจัดเตรียมและจัดทำรายงานให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นระยะ ๆ ในระหว่างปีงบประมาณ และการจัดทำรายงานประจำปี⁴¹

ประการที่สาม การกำกับดูแลทางเศรษฐศาสตร์

นโยบายทางการคลังของรัฐบาลเป็นกลยุทธ์สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการคลัง ทั้งในส่วนของการรายได้ รายจ่าย และหนี่สาธารณะ ซึ่งจะต้องมีการประมาณการล่วงหน้าและปรับปรุงการประมาณการดังกล่าวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะตัวเลข และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของประเทศ เช่น ภาวะทางการเงิน ดุลการค้า อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ ซึ่งจะต้องมีการรวบรวม วิเคราะห์

⁴⁰ ซีเรช ลิขิตตระกูลวงศ์, "ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่องหนี่สาธารณะ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า41-45.

⁴¹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 146-147.

และจัดเก็บไว้ตลอดเวลา เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายรายใหญ่ของประเทศ การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมาก ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการจัดสรรและควบคุม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงจำเป็นต้องทราบว่า การรับและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไรบ้างและเป็นไปตามแนวทางที่ต้องการหรือไม่⁴² เมื่อรัฐสภามีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในแต่ละปีงบประมาณจึงต้องทราบถึงฐานะทางกรคลังทั้งรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชนส่วนรวมด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า การกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นบทบาทหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปริมาณหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่เหมาะสมและยั่งยืน โดยเมื่อฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินกู้เพื่อบริหารประเทศตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล และตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานดังกล่าวให้มีความโปร่งใส เกิดประสิทธิภาพและสร้างประโยชน์ต่อประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴² อรรถัญญา สุจนิต, ข้อจำกัดในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, อ้างถึงใน ชีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์, "มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา," หน้า 48.

บทที่ 3

หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ และรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางสังคมที่ทั่วโลกเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศจะต้องรับมือกับสถานการณ์และความท้าทายที่เกิดขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวนำมาสู่รายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นและส่งผลให้มีการกู้ยืมเงินเพิ่มสูงขึ้นตามมา ด้วยเหตุนี้ในแต่ละประเทศจึงมีมาตรการเฝ้าระวังความเสี่ยงทางการคลังและปรับปรุงกลยุทธ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นถือเป็นกลไกสำคัญที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและถ่วงดุลการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้เกิดขึ้นไปพร้อมกัน เพื่อให้เห็นถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลดังกล่าวจึงนำมาสู่การศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ ว่ามีแนวทางในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะอย่างไร ให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังและรักษาวินัยทางการคลังตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมไปถึงการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรูปแบบรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ทั้งในส่วนของประเทศไทย และต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาหลักการยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน และในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐสภา สำหรับในส่วนท้ายของบทที่ 3 นี้จะเป็นการเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศและหลักเกณฑ์ของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำไปสู่บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาที่เหมาะสมต่อไป

3.1 แนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลังขององค์การระหว่างประเทศ

ภายหลังจากวิกฤตการณ์การเงินโลก (Global Financial Crisis) เมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญกับการรักษาหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืนมากขึ้น (Sustainable public debt) เนื่องจากหนี้สาธารณะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการคลัง รวมถึงเสถียรภาพทางการเงิน จึงนำมาสู่การกำหนดนโยบายทางการคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะที่ช่วยสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับ

การสนับสนุนทางกฎหมายที่เข้มแข็ง องค์การระหว่างประเทศจึงมีการศึกษาข้อมูลหนี้สาธารณะ และวิเคราะห์สภาพปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างแนวทางปฏิบัติสำหรับเป็นเครื่องมืออ้างอิงที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ทรัพยากรสาธารณะได้รับการวางแผน จัดการและใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาแนวทางปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) สรุปแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

3.1.1 แนวทางปฏิบัติและคำแนะนำในการออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้ศึกษาวิเคราะห์ ลักษณะที่สำคัญของการกำหนดกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อให้คำแนะนำ สำหรับผู้กำหนดนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะและเพื่อปรับปรุงกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ โดยกรอบทางกฎหมายที่เข้มแข็งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารหนี้สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากช่วยส่งเสริมการดำเนินการให้มีความโปร่งใสและสร้างความรับผิดชอบต่อการดำเนินการ ทางการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายหนี้สาธารณะที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังช่วยสร้างความสมดุลระหว่าง ความยืดหยุ่นในการใช้อำนาจกับการควบคุมป้องกันทางการคลังที่เหมาะสม⁴³ แม้ว่าการก่อหนี้ สาธารณะจะสามารถช่วยในการจัดหาเงินทุนให้กับโครงการพัฒนาที่สำคัญและโครงการต่าง ๆ แต่ภาระการชำระหนี้ที่มากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการเงินของประเทศ ซึ่งอาจนำไปสู่การผัดผ่อน ชำระหนี้ได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาความยั่งยืนของหนี้สาธารณะให้สอดคล้องกับ ศักยภาพในการเจริญเติบโตหรือความก้าวหน้าในการพัฒนา เพื่อให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติตามภาระผูกพัน ในการชำระหนี้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้โดยไม่ผัดผ่อนชำระหนี้ ทั้งยังเป็นการคำนึงถึง ความต้องการทางการเงินไปพร้อมกับความสามารถในการชำระหนี้คืนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต⁴⁴

ในการนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้มีการกำหนดกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะไว้ โดยเห็นว่า⁴⁵ กรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะนั้นควรครอบคลุมทั้งมาตรการดำเนินงาน หน้าที่ของหน่วยงานที่ควบคุมหนี้สาธารณะ การควบคุมอำนาจของรัฐบาลในการยืมและการบริหาร

⁴³ International Monetary Fund, "Designing Legal Frameworks for Public Debt Management,"(IMF Working Papers, July 2015).

⁴⁴ International Monetary Fund, "What Is Debt Sustainability?," [Online] Accessed: 8 May 2021. Available from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm>

⁴⁵ International Monetary Fund, "Designing Legal Frameworks for Public Debt Management."

จัดการหนี้ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ภาระผูกพันของรัฐบาล รวมถึงการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะและนโยบายการคลัง ซึ่งกรอบการบริหารหนี้สาธารณะอาจมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ หรือกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎ ระเบียบ แนวทาง หนังสือเวียน เพื่ออธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกรอบที่กำหนด และมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกลยุทธ์การจัดการหนี้ แผนการยืมประจำปี กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ดี ซึ่งจะช่วยให้การจัดการหนี้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมความรับผิดชอบต่อรัฐบาล ทำให้ภาระผูกพันและต้นทุนในการกู้ยืมเงินต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมถึงเพื่อให้หนี้สาธารณะกับสัดส่วนของรายได้ประชาชาติอยู่ในระดับที่ยั่งยืน โดยกรอบการบริหารหนี้สาธารณะมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1) การกำหนดอำนาจและควบคุมอำนาจในการกู้ยืม

อำนาจในการกู้ยืมนั้นรวมไปถึงการจัดการหนี้สาธารณะที่มีอยู่ด้วย ทั้งในส่วนของ การซื้อคืนตราสารหนี้ การชำระหนี้ก่อนถึงกำหนด การแลกเปลี่ยน การป้องกันความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยและค่าเงินตราต่างประเทศ จึงควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสามารถในการดำเนินการของรัฐบาลให้ชัดเจน รวมถึงการควบคุมอำนาจในการยืมเพื่อส่งเสริมวินัยและความรับผิดชอบต่อทางการคลัง เช่น วัตถุประสงค์การกู้ยืม เพดานหนี้ และอื่น ๆ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดขอบเขตและคำจำกัดความของการกู้ยืมในประเทศและนอกประเทศให้ชัดเจน โดยในส่วนของ การกำหนดผู้ที่มีอำนาจกู้ยืมในนามของรัฐนั้น ในหลายประเทศกำหนดให้อำนาจกู้ยืมเป็นของ สภานิติบัญญัติ หรือรัฐสภามอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกู้ยืมภายใต้ข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนด โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกึ่งในนามของรัฐ

2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้ยืม

การกำหนดวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ เช่น การกู้ยืมในกรณีการขาดดุลงบประมาณ การปรับโครงสร้างหนี้เดิมและการค้าประกัน กิจกรรมที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงของชาติ เพื่อลดผลกระทบในช่วงเกิดภัยพิบัติสาธารณะหรือเหตุฉุกเฉินสาธารณะ รวมถึงวัตถุประสงค์อื่นใดที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา เป็นต้น

3) การกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ

การกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ เป็นการกำหนดจำนวนสูงสุดของหนี้ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ เพดานหนี้สาธารณะถือเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการจำกัดนโยบายทางการคลังและส่งเสริมหนี้สาธารณะที่ยั่งยืน โดยเพดานหนี้สามารถกำหนดได้หลายวิธี ดังนี้

Political Commitments เป็นข้อผูกพันทางการเมือง โดยเป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลังตามข้อผูกพันทางนโยบายมากกว่ากรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน

Supranational ceilings เพดานหนี้ที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎการคลังภายใต้สนธิสัญญาระดับภูมิภาคที่ผูกพันสมาชิกต้องดำเนินการ เช่น สนธิสัญญามาสทริชท์ (Maastricht Treaty) กำหนดหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ร้อยละ 60 อันเป็นเกณฑ์มาตรฐานหรือเป้าหมายที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องดำเนินการให้บรรลุผลภายในระยะเวลาที่กำหนด

Constitutional ceilings การกำหนดเพดานหนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้เพดานหนี้มีความถาวรมากขึ้นและไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ตามอำเภอใจ เนื่องจากขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญมักเข้มงวดกว่ากฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอาจต้องเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจ จึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบ

Statutory ceiling เพดานหนี้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายความรับผิดชอบทางการคลังหรืองบประมาณ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ โดยเพดานหนี้สาธารณะในรูปแบบนี้อาจควบคุมให้อยู่ในระดับที่สูงกว่าเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญเล็กน้อย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วรัฐสภาอาจแก้ไขเพดานหนี้ตามกฎหมายดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพดานหนี้ตามกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

Annual ceilings set by Parliament เพดานหนี้สาธารณะรายปี ซึ่งรัฐสภามีอำนาจในการกำหนดเพดานหนี้ภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือการจัดสรรงบประมาณประจำปีก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ โดยกำหนดให้รัฐสภามีมติอนุมัติวงเงินหนี้ประจำปีพร้อมกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

Ministerial action การตัดสินใจของรัฐมนตรี เป็นการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดเพดานหนี้ตามกฎหมายรองเป็นระยะ ๆ ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่การกำหนดในลักษณะนี้ทำให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีมากเกินไป โดยไม่มีการรับรองจากรัฐสภา

การกำหนดรูปแบบของเพดานหนี้สาธารณะ (legal type of ceiling) ควรมีการกำหนดไว้เป็นกรอบกฎหมายที่ชัดเจน และกำหนดตัวเลขที่แน่นอนเพื่อเป็นขีดจำกัดหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น หรือการกำหนดในลักษณะของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติ (GDP) เพื่อจำกัดจำนวนหนี้ที่มีอยู่ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง หรือการกำหนดในรูปแบบของ Flow debt ceilings ซึ่งเป็นเพดานหนี้ที่ออกแบบเพื่อจำกัดหนี้สินสุทธิตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น ในแต่ละปี เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการหนี้และสภาพคล่องของรัฐบาลมีความสอดคล้องกับช่วงเวลานั้น ๆ

4) มาตรการแก้ไขเมื่อหนี้สาธารณะถึงเพดานที่กำหนด

อาจกำหนดให้มีหน่วยงานแจ้งเตือนเมื่อหนี้สาธารณะใกล้ถึงเพดานที่กำหนด และให้รัฐสภาปฏิเสธการอนุมัติงบประมาณใด ๆ ที่จะส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงกว่าเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของวงเงินหนี้สาธารณะของรัฐยังนำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย

งบประมาณรายจ่ายในปีต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ รัฐบาลไม่มีอำนาจในการกู้ยืมเงินเกินเพดานที่กฎหมายกำหนด และต้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อระงับหรือเพิ่มเพดานหนี้ดังกล่าว

4) บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะ

แนวทางในการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยมีระดับการกำกับดูแลที่แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของบริษัทในแต่ละประเทศ ดังนี้

(ก) กำหนดกรอบกว้าง ๆ สำหรับการจัดการหนี้สาธารณะ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้อัตราดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะ รวมถึงการกำกับดูแลการจัดการหนี้สาธารณะให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ โดยให้รัฐบาลรายงานและกำหนดความรับผิดชอบไว้ในกฎหมาย

(ข) ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติการกู้ยืมเงินทุกครั้ง ซึ่งมีข้อจำกัดเนื่องจากยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูง

(ค) ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติเฉพาะการทำธุรกรรมบางอย่างเท่านั้น เช่น กรณีรัฐบาลกู้ยืมเงินเกณฑ์ที่กำหนด การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ

(ง) การอนุมัติข้อกำหนดและเงื่อนไขมาตรฐาน/การอนุมัติรายปี ซึ่งเป็นการอนุมัติแบบครอบคลุมภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขบางประการแทนการอนุมัติการกู้ยืมในทุกครั้ง หรือการอนุมัติการกู้ยืมเป็นประจำทุกปีโดยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอนุมัติงบประมาณประจำปี

จากการศึกษาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศพบว่า รัฐสภาในประเทศส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่กำหนดปริมาณการก่อหนี้สาธารณะประจำปี โดยเชื่อมโยงกับการอนุมัติงบประมาณ และมีวัตถุประสงค์หลักในการกู้ยืมเงิน คือ การจัดหาเงินทุนสำหรับการขาดดุลงบประมาณและชำระภาระผูกพันที่มีอยู่ แม้ว่าการกู้ยืมจะถูกจำกัดเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างตามกฎหมายไว้แล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการก่อหนี้สาธารณะที่รัฐบาลจะดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณด้วย ซึ่งหากการขาดดุลมีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปจากที่มีการคาดการณ์ไว้เป็นอย่างมาก รัฐสภาสามารถจะเข้าไปแทรกแซงทั้งในระหว่างปีงบประมาณหรือโดยการปรับเปลี่ยนงบประมาณสำหรับปีถัดไป และนอกเหนือจากบทบาทของรัฐสภาในการอนุมัติให้มีการกู้ยืมเงินแล้ว ยังอาจจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดส่งรายงานหนี้สาธารณะประจำปีไปยังรัฐสภาเพื่อประเมินการจัดการหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น เนื่องจากเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่อนุมัติมาตรการด้านภาษีและการใช้จ่ายแล้ว จึงมีความเห็นว่ารัฐสภาควรอนุมัติการกู้ยืมโดยรวมของรัฐบาล ตลอดจนการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ เช่น การจำกัดปริมาณหนี้สาธารณะ วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ

เพราะการก่อหนี้สาธารณะมีผลกระทบต่อระดับภาษีและการใช้จ่ายในอนาคต⁴⁶ บทบาทของรัฐบาลเหล่านี้ส่งผลให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้รับอนุมัติและจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

5) ระบบการรายงานหนี้สาธารณะ

แนวปฏิบัติในส่วนนี้สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ เปิดเผยประเด็นสำคัญของการบริหารหนี้สาธารณะและให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการเงินการคลัง สินทรัพย์และหนี้สิน เพื่อให้แน่ใจว่ามีการตรวจสอบกิจกรรมการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบที่เหมาะสมและหากพิจารณาถึงกระบวนการงบประมาณซึ่งเริ่มตั้งแต่การจัดทำ การอนุมัติ การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลแล้ว จะเห็นได้ว่า ในส่วนของขั้นตอนก่อนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ และขั้นตอนหลังจากการอนุมัติงบประมาณแล้วนั้นรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการงบประมาณ และรัฐสภามีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าว เมื่อแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ก่อนการดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ จะมีการจัดทำข้อมูลและรายงานหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา ดังนี้

ก่อนการดำเนินการ (Ex-ante)

ในส่วนของเอกสารงบประมาณจะต้องมีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ การอธิบายเกี่ยวกับมาตรการด้านต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้สาธารณะที่นำมาใช้ รวมถึงการเปิดเผยสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการบริหารหนี้สาธารณะ โดยควรมีการจัดทำรายงานข้อมูลดังต่อไปนี้

(ก) ข้อเสนองบประมาณ (Pre-budget statement) เพื่อเปิดเผยนโยบายการคลังที่รัฐบาลจะดำเนินการ การสรุปการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล การประมาณการรายจ่ายรายได้ และหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นการวางเป้าหมายเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่ภายใต้กรอบทางการคลังทั้งในปีงบประมาณที่จะมาถึง และรายจ่ายล่วงหนัาระยะปานกลางของรัฐบาล (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) ซึ่งเป็นการประมาณการรายจ่ายในระยะเวลา 3 - 5 ปีข้างหน้า

(ข) การจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะในระยะกลาง (Medium -Term Debt Management Strategy : MTDS) เป็นการระบุว่ารัฐบาลตั้งใจจะชำระหนี้สาธารณะอย่างไร โดยเป็นการคาดการณ์ทางการเงินและหนี้สิน สมมติฐานเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยน การประเมินภาระหนี้ภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะความอ่อนไหวต่ออัตราดอกเบี้ยและอัตรา

⁴⁶ International Monetary Fund, "Guidelines for Public Debt Management," [Online] Accessed: 8 May 2021.

Available from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/part1.pdf>

แลกเปลี่ยน การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเชิงกลยุทธ์ เช่น อัตราส่วนของหนี้สกุลเงินต่างประเทศ ต่อหนี้ในประเทศ องค์ประกอบของหนี้สกุลเงินต่างประเทศ อายุเฉลี่ยขั้นต่ำของหนี้ อัตราส่วนสูงสุดของหนี้ระยะสั้น (ไม่เกินหนึ่งปี) ต่อหนี้ระยะยาว อัตราส่วนสูงสุดของอัตราดอกเบี้ยลอยตัวต่อหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ กลยุทธ์เหล่านี้ควรมีการทบทวนเป็นประจำทุกปี โดยควรจะปรากฏในเอกสารงบประมาณ และแผนการกู้ยืมประจำปีควรสอดคล้องกับกลยุทธ์หนี้สาธารณะในระยะปานกลาง ซึ่งได้รับการเห็นชอบดังกล่าว

(ค) การวิเคราะห์ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ (Debt Sustainability Analysis : DSA) เป็นเครื่องมือนโยบายการคลังและงบประมาณที่สำคัญในการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในระยะยาว ภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคบางประการ โดยนำเสนอทั้งการเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะที่คาดการณ์ไว้และระดับหนี้สาธารณะที่มีเสถียรภาพ (เกณฑ์มาตรฐาน) และในกรณีที่เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะใช้ในการพิจารณาอนุมัติแล้ว ยังช่วยให้การกำกับดูแลหลังการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(ง) แผนการกู้ยืมประจำปีซึ่งแสดงถึงองค์ประกอบของหนี้สาธารณะ เงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และรายละเอียดต่าง ๆ เช่น หลักทรัพย์ของรัฐบาลทั้งหมด ระยะเวลาการชำระหนี้หนี้ที่ครบกำหนด โครงสร้างอัตราดอกเบี้ย และบัญชีการกู้ยืมโดยหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ รวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น

หลังการดำเนินการ (Ex-post)

กระทรวงการคลังควรจัดทำรายงานหนี้สาธารณะประจำปีเสนอต่อรัฐสภาทั้งในส่วนของการบริหารหนี้สาธารณะ สถานการณ์ของหนี้สาธารณะ และการประเมินผลการดำเนินการ โดยระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการออกตราสารหนี้ อัตราดอกเบี้ย หลักทรัพย์ของรัฐบาลทั้งหมด กำหนดการชำระหนี้ รวมถึงการประเมินว่าการจัดการหนี้สาธารณะสอดคล้องกับแผนการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังควรแสดงผลกระทบของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการคลัง ซึ่งควรได้รับการตรวจสอบและประเมินอย่างรอบคอบ เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงเหล่านี้ได้อย่างทันที่

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า การออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนี้ เป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายตั้งแต่อำนาจของการกู้ยืมเงินและการบริหารหนี้สาธารณะ เช่น การชำระหนี้ การใช้จ่ายในการกู้ยืมเงิน รวมถึงการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม การกำหนดเพดานหนี้และวัตถุประสงค์ในการกู้ยืม การกำหนดแนวทางการดำเนินงานและความรับผิดชอบกำกับไว้ ตลอดจนการเปิดเผยรายงานและสร้างความโปร่งใสของหนี้สาธารณะผ่านทางการรายงานที่จำเป็นต่อรัฐสภา ทั้งในขั้นตอนก่อนการดำเนินการ เช่น การเปิดเผยกลยุทธ์การจัดการหนี้ระยะปานกลาง (MTDS) ส่วนภายหลัง

ดำเนินการ เช่น การจัดทำรายงานประจำปี (Annual report) ที่ครอบคลุมถึงหนี้ของรัฐบาล หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการจัดการหนี้ตามวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังควรมีการประเมินผลกระทบของหนี้สาธารณะหรือความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการดำเนินงานมีความชัดเจนและส่งเสริมให้รัฐบาลปฏิบัติตามวินัยทางการเงินการคลัง อย่างเหมาะสม

3.1.2 แนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)

องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้วิเคราะห์แลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกับรัฐบาล ในประเทศต่าง ๆ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและคำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะตาม มาตรฐานสากลเพื่อแก้ไขความท้าทายทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย โดยมี แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและการจัดทำรายงานการก่อหนี้ สาธารณะต่อรัฐสภา ดังนี้

1) บทบาทของรัฐสภาในทางการคลัง

สำหรับในเรื่องของกรอบการดำเนินงานทางการคลังของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในประเทศสมาชิก OECD จะมีบทบาทดั้งเดิม คือ การอนุมัติการใช้จ่ายสาธารณะและการจัดเก็บ รายได้ในแต่ละปีงบประมาณ และปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐสภามีส่วนร่วมมากขึ้นตลอดกระบวนการ งบประมาณ อาทิ ในหลายประเทศมีการจัดทำรายงานงบประมาณล่วงหน้าเสนอต่อรัฐสภา (pre-budget report) การที่รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ การอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายทางการคลัง และการกำหนดกรอบงบประมาณหรือยอดรวมของ งบประมาณ (budget totals) ก่อนที่จะเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอการวิเคราะห์งบประมาณระยะปานกลาง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยแสดงให้เห็นถึง ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อให้การดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังมีความยั่งยืน สำหรับในขั้นตอนหลังจากที่มีการอนุมัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะยังคงมีบทบาทกำกับดูแล ด้านงบประมาณต่อไป โดยรายงานประจำปีถือได้ว่าเป็นเอกสารความรับผิดชอบที่สำคัญของรัฐบาล เพื่อให้แน่ใจว่าเงินแผ่นดินถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และนโยบายนั้นบรรลุผลตามที่ ต้องการ ซึ่งจากการสำรวจของ OECD พบว่า ในหลายประเทศจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ หรือคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee) ที่เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบ

รายงานดังกล่าวและข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในปีถัดไปด้วย⁴⁷ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแล และถ่วงดุลการดำเนินการของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

2) การบริหารหนี้สาธารณะอย่างยั่งยืน

คำถามว่าหนี้สาธารณะในระดับที่กำหนดเพดานไว้นั้น (debt limit) มีความยั่งยืนหรือไม่ และการขาดดุลจำนวนมากและต่อเนื่องจะทำให้รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้หรือไม่ ได้กลายเป็นข้อกังวลทั่วไปของนานาประเทศ เนื่องจากการขาดดุลจำนวนมากและหนี้สาธารณะในระดับที่สูงมากไปกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการงบประมาณของภาครัฐ หากไม่มีงบประมาณที่สมดุล ย่อมส่งผลให้มีการขาดดุลสะสมและนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะในแต่ละประเทศ ดังนั้น OECD จึงได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการหนี้สาธารณะที่ยั่งยืน ด้วยการวิเคราะห์ถึงค่าใช้จ่ายในอนาคต การสร้างความพร้อมที่จะรองรับผลกระทบทางการเงิน การคลังที่อาจเกิดขึ้น และกำหนดช่องว่างทางการคลัง (fiscal Space) ให้เพียงพอต่อเหตุการณ์ภายนอกที่จะมากระทบเศรษฐกิจหรือระบบการเงิน โดยความยั่งยืนของหนี้สาธารณะจะขึ้นอยู่กับการประเมินความน่าจะเป็นที่จะมีการผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังร่วมด้วยเพื่อช่วยส่งเสริมวินัยทางการคลังและรักษาเสถียรภาพทางการคลัง คือ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับดุลงบประมาณและกฎการใช้จ่ายที่เหมาะสม⁴⁸ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะซึ่งมักจะอยู่ในรูปแบบของอัตราส่วนรวม เช่น สัดส่วนของรายได้ก่อนจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ต่อรายจ่าย (primary surplus) หนี้สาธารณะต่อ GDP หนี้สาธารณะต่อการส่งออกสินค้าและบริการ ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

3) การเพิ่มความโปร่งใสในการก่อหนี้สาธารณะ

OECD มีข้อเสนอเพื่อเพิ่มความโปร่งใสของหนี้สาธารณะทั้งในการคำนวณปริมาณของหนี้สาธารณะและการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ โดยหน่วยงานระหว่างประเทศมักจะรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะโดยใช้วิธีการตามระบบบัญชีแห่งชาติ (System of National Accounts : SNA) ซึ่งสะท้อนภาพรวมของรัฐทั้งในส่วนองรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น

⁴⁷ OECD, "Parliament's Role in Budgeting," [Online] Accessed: 29 January 2022. Available from: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf>

⁴⁸ OECD, "Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules," [Online] Accessed: 8 May 2021. Available from: <https://www.oecd.org/economy/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules.htm>

และกองทุนของรัฐ⁴⁹ รวมถึงการเผยแพร่เกี่ยวกับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งจะช่วยให้หลักการความโปร่งใสแข็งแกร่งขึ้น โดยรัฐบาลควรเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการค้าประกันของรัฐทั้งในเชิงของคุณภาพและปริมาณ ข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ วิธีการจัดการการค้าประกัน วัตถุประสงค์ของการค้าประกัน การติดตามการค้าประกันที่ค้างชำระ ส่วนข้อมูลเชิงปริมาณควรเน้นไปที่ขนาดของความเสียหาย ต้นทุน และการชำระเงินที่เกี่ยวข้องกับการค้าประกันที่ค้าง รวมถึงการมีมาตรการหรือกลไกในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เช่น การรายงานความเสี่ยงต่อรัฐสภา การใช้เขตแดนหนี้สาธารณะเพื่อส่งเสริมวินัยทางการคลัง การเพิ่มความสามารถของรัฐบาลในการบริหารจัดการหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตและการเพิ่มความโปร่งใสโดยการแบ่งปันข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งหากไม่มีเครื่องมือเหล่านี้ จะส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินและวินัยทางการคลังของรัฐลดลงไปด้วย⁵⁰ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของข้อมูลหนี้สาธารณะในภาพรวม รวมถึงความยั่งยืนของหนี้ภาครัฐทั้งในปัจจุบันและอนาคต

4) การจัดทำกรอบงบประมาณระยะปานกลาง

ในสถานการณ์ของหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศสมาชิกของ OECD ได้ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับตัวชี้วัดหนี้สาธารณะที่ตั้งเป้าหมายไว้ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับกรอบการคลังที่จำเป็น เพื่อให้หนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่รอบคอบและรองรับความผันผวนของวัฏจักรเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้น จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายหนี้สาธารณะพบว่ามีกรอบวินัยทางการคลังที่ควรคำนึงถึง 5 ประการ ได้แก่ เป้าหมายหนี้สาธารณะ กฎการคลัง สภาการคลัง กระบวนการงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง โดยกรอบงบประมาณระยะกลาง (MTBF) เป็นการรับประกันความสอดคล้องระหว่างนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินการทางการคลังในช่วงระยะเวลาหลายปี โดยกฎทางการคลังนี้จะไม่ถูกปรับเปลี่ยนเมื่อเวลาผ่านไป เว้นแต่จะมีเหตุการณ์พิเศษที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อรับประกันความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของกรอบงานดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า แนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของ OECD นั้น ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น

⁴⁹ OECD, "Transparency of Public Debt: Statistics, Operations and Policies," [Online] Accessed: 8 November 2021.

Available from: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/sov_b_outlk-2016-8-en/index.html?itemId=/content/component/sov_b_outlk-2016-8-en

⁵⁰ OECD, "A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse," [Online] Accessed: 29 January 2022. Available from: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/a-balancing-act-fiscal-responsibility-accountability-and-the-power-of-the-purse_budget-v6-art12-en

ตั้งแต่การร่วมกำหนดกรอบทางการคลังและงบประมาณ การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตามกฎการคลัง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวรัฐสภาจะต้องมีข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และประเมิน สถานการณ์ทางการคลังอย่างเพียงพอ จึงนำมาสู่ข้อกำหนดในการเผยแพร่กลยุทธ์การจัดการ หนี้สาธารณะ รายงานการก่อหนี้สาธารณะ และเผยแพร่ข้อมูลที่ครอบคลุมเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลมีความสมบูรณ์และครอบคลุมความเสี่ยงทางการคลังทั้งหมด

3.2 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้ สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทย

สำหรับบทบาททางการคลังของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยนั้นมีการบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เห็นชัดเจนคือ มาตรา 141 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ “งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ...” สะท้อนให้เห็นว่ารัฐสภา เป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีของรัฐบาล และในการที่รัฐบาลจะนำ ภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนไปใช้จ่ายได้นั้น จะต้องให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของเงินดังกล่าว เป็นผู้อนุญาตเสียก่อน โดยผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 62 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญ กับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐและกำหนดให้รัฐรักษาวินัยดังกล่าวไว้อย่างเคร่งครัด พร้อมทั้ง ให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้นบังคับใช้ โดยให้ครอบคลุมทั้งทาง ด้านงบประมาณ รายได้ รายจ่าย รวมถึงการบริหารหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณผ่านการควบคุม การบริหาร ราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นมติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ที่สำคัญอีกประการ คือ การตรากฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการ ทางการคลัง การก่อหนี้สาธารณะ รวมถึงการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่จะต้อง ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้ขณะนั้น

สำหรับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงาน การก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทยนั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้งระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากแบ่งการพิจารณา ออกเป็นข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ การจัดทำแผนการคลัง

ระยะปานกลางและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ รวมถึงบทบาทของรัฐสภาในการกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะและสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีนั้น เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการดำเนินการดังกล่าว โดยมีสำนักงบประมาณเป็นผู้ประสานกับส่วนราชการและองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ซึ่งมีการจัดทำเอกสารงบประมาณแบ่งเป็นสองส่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและเอกสารงบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำเอกสารดังกล่าวเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะได้เสนอร่างกฎหมายข้างต้นต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในฝ่ายบริหาร จากนั้น คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติต่อไป⁵¹ และในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภานั้น หากประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บไว้เรียบร้อยแล้ว มีจำนวนที่ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง รัฐบาลมีหน้าที่ในการแสวงหาเงินในส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย และเมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วจะมีการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จะเข้าสู่การบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในภารกิจต่าง ๆ ตามที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายงบประมาณ และมีการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณ โดยจะมีการจัดทำข้อมูลการจัดสรรและการเบิกจ่ายเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณถัดไป

สำหรับเอกสารงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแต่ละปีนั้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้ “งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีเอกสารประกอบ ดังต่อไปนี้

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ซึ่งรวมถึงการแสดงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณ และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

⁵¹ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายการคลัง : ภาควิชาการคลัง, หน้า 263.

(5) รายงานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ

(6) รายงานเกี่ยวกับสถานะเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ
โดยรวมของหน่วยรับงบประมาณ

(7) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม

(8) ผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

(9) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี”

จะเห็นได้ว่า เอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลตามที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566⁵² พบว่า มีการนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะ ดังนี้

1) เอกสารงบประมาณ ฉบับงบประมาณโดยสังเขป

เอกสารงบประมาณฉบับนี้เป็นการอธิบายถึงสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่ายในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566) ได้แก่ ภาพรวมแนวโน้มเศรษฐกิจไทย และนโยบายงบประมาณ โครงสร้างงบประมาณ (รายจ่ายและรายรับ) สำหรับรายรับจะปรากฏข้อมูลทั้งในส่วนจากรายได้และเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยมีการนำเสนอจำนวนเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีปัจจุบัน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565) และประมาณการในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566) รวมถึงปริมาณการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2566 โดยมีการเปรียบเทียบกับวงเงินสูงสุดที่สามารถกู้ได้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร้อยละเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

⁵² สำนักงบประมาณ, "เอกสารงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มิถุนายน 2565. แหล่งที่มา: <https://www.bb.go.th/topic3.php?catID=1377&gid=860&mid=544>

ตารางที่ 5 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณ รายจ่าย ตาม พ.ร.บ. (1)	วงเงินสูงสุดที่กู้ได้ ตาม พ.ร.บ. การบริหาร หนี้สาธารณะ (2)	เงินกู้เพื่อชดเชย การขาดดุล งบประมาณ (3)	(3) เป็นร้อยละ ของ (1)
2550	1,566,200.0	357,632.4	146,200.0	9.3
2551	1,660,000.0	368,421.6	165,000.0	9.9
2552	1,951,700.0	441,280.9	441,060.5	22.6
2553	1,700,000.0	380,736.7	350,000.0	20.6
2554	2,169,967.5	460,037.2	400,000.0	18.4
2555	2,380,000.0	513,483.2	400,000.0	16.8
2556	2,400,000.0	519,319.6	300,000.0	12.5
2557	2,525,000.0	547,257.5	250,000.0	9.9
2558	2,575,000.0	559,560.0	250,000.0	9.7
2559	2,776,000.0	604,793.4	390,000.0	14.0
2560	2,923,000.0	649,549.5	552,921.7	18.9
2561	3,050,000.0	679,553.8	550,358.1	18.0
2562	3,000,000.0	662,564.4	450,000.0	15.0
2563	3,200,000.0	683,093.9	683,093.0	21.3
2564	3,285,962.5	736,392.5	608,962.5	18.5
2565	3,100,000.0	700,000.0	700,000.0	22.6
2566	3,185,000.0	717,000.0	695,000.0	21.8

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

นอกจากนี้ เอกสารงบประมาณ ฉบับงบประมาณโดยสังเขป ยังแสดงถึงฐานะการคลังของรัฐบาล ซึ่งปรากฏข้อมูลหนี้สาธารณะและการก่อหนี้ภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่

- ข้อมูลหนี้สาธารณะในปีปัจจุบัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2565 แยกเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน) และหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน (หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันและหนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน) โดยจำแนกเป็นหนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศ รวมถึงสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 หนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านบาท

หนี้สาธารณะ	หนี้ในประเทศ	หนี้ต่างประเทศ ¹	รวม	สัดส่วนต่อ GDP ²
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	8,495,106.6	129,301.5	8,624,408.1	50.4
2. หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	625,908.9	37,092.3	663,001.2	3.9
2.1 หนี้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลค้ำประกัน	368,836.4	37,029.1	405,865.5	2.4
2.2 หนี้รัฐวิสาหกิจ ที่เป็นสถาบันการเงิน ที่รัฐบาลค้ำประกัน	256,882.6	63.2	256,945.8	1.5
2.3 หนี้หน่วยงานของรัฐ ที่รัฐบาลค้ำประกัน	189.9	-	189.9	-
รวม (1+2)	9,121,015.5	166,393.8	9,287,409.3	54.3
3. หนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	437,138.6	9,872.0	447,010.6	2.6
3.1 หนี้รัฐวิสาหกิจ ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	430,271.3	9,872.0	440,143.3	2.5
3.2 หนี้หน่วยงานของรัฐ ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	6,867.3	-	6,867.3	0.1
หนี้สาธารณะรวม (1+2+3)	9,558,154.1	176,265.8	9,734,419.9	56.9

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- หนี้สาธารณะที่เป็นข้อผูกพันของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้ยืมโดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลในปีปัจจุบัน (ณ วันที่ 31 มกราคม 2565) แยกตามลักษณะเงินกู้ คือ เงินกู้ในประเทศและเงินกู้จากต่างประเทศ ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 7 หนี้สาธารณะที่เป็นข้อผูกพันของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้ยืมโดยตรงและการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะเงินกู้	รัฐบาลกู้โดยตรง	รัฐบาลค้ำประกัน	รวม
ในประเทศ	8,495,106.6	625,908.9	9,121,015.5
อัตราเพิ่ม/(ลด) ¹	21.1	(2.9)	19.1
สัดส่วนต่องบประมาณ ²	274.0	20.2	294.2
สัดส่วนต่อ GDP ³	49.6	3.7	53.3
ต่างประเทศ⁴	129,301.5	37,092.3	166,393.8
อัตราเพิ่ม/(ลด)	40.7	(11.4)	24.4
สัดส่วนต่องบประมาณ	4.2	1.2	5.4
สัดส่วนต่อ GDP	0.8	0.2	1.0
รวม	8,624,408.1	663,001.2	9,287,409.3
อัตราเพิ่ม/(ลด)	21.3	(3.4)	19.1
สัดส่วนต่องบประมาณ	278.2	21.4	299.6
สัดส่วนต่อ GDP	50.4	3.9	54.3

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ภายในประเทศ ทั้งในส่วนของหนี้คงค้างที่รัฐบาลกู้โดยตรง ซึ่งครอบคลุมถึงพันธบัตรเงินกู้ ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง สัญญาเงินกู้ และการค้ำประกันเงินกู้ ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน (ณ วันที่ 31 มกราคม 2565) โดยจำแนกตาม แหล่งเงินกู้ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน สถาบันการเงินอื่น และอื่น ๆ ดังตาราง

ตารางที่ 8 หนี้ภายในประเทศคงค้าง ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านบาท			
ลักษณะเงินกู้	รัฐบาลกู้โดยตรง	รัฐบาลค้ำประกัน	รวม
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	260,365.5	87,542.8	347,908.3
2. สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน	3,034,302.1	255,989.8	3,290,291.9
3. สถาบันการเงินอื่น และอื่นๆ	5,200,439.0	282,376.3	5,482,815.3
รวม	8,495,106.6	625,908.9	9,121,015.5

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล แยกตามวัตถุประสงค์การกู้เงิน เช่น เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้ ซึ่งเป็นข้อมูลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - พ.ศ. 2566 สำหรับข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จะเป็นวงเงินกู้ตามคำขอบรรจุแผนการบริหารหนี้สาธารณะเบื้องต้นของหน่วยงาน ซึ่งยังไม่ครบถ้วนและยังไม่ผ่านการพิจารณาถ่วงดุลของรายละเอียดยุทธศาสตร์ตามตาราง

ตารางที่ 9 เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปีงบประมาณ	2562	2563	2564	2565	2566
1. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ		348,978.0	570,022.0	608,962.0	700,000.0	695,000.0
2. เงินกู้เพื่อรองรับการมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้		-	214,093.0	127,430.0	-	-
3. เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563		-	373,761.0	566,751.4	-	-
4. เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564		-	-	144,166.3	355,833.7	-
5. เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง		-	-	-	45,000.0	95,550.0
6. เงินกู้เพื่อให้ออก		61,926.0	43,483.4	54,611.0	66,509.4	59,020.2
7. เงินกู้บาททดแทนการกู้เงินตราต่างประเทศ		1,017.0	800.0	150.0	-	-
8. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ/เมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และการบริหารหนี้		242,167.0	227,685.0	667,766.3	837,297.8	895,379.2
9. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้บาททดแทนการกู้เงินตราต่างประเทศ		-	3,173.9	-	50,800.0	3,323.9
10. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (FIDF1)		45,732.0	76,986.2	39,953.0	29,200.0	79,500.0
11. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 (FIDF3)		121,800.0	35,000.0	50,053.3	25,450.0	133,163.0

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- หนี้ต่างประเทศ แบ่งเป็นการกู้โดยตรงของรัฐบาล และการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565 จำแนกตามแหล่งเงินกู้ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น และอื่น ๆ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10 หนี้ต่างประเทศค้ำประกัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

แหล่งเงินกู้	รัฐบาลกู้โดยตรง	รัฐบาลค้ำประกัน	รวม
1. ธนาคารโลก	708.1	-	708.1
2. ธนาคารพัฒนาเอเชีย	1,690.4	-	1,690.4
3. องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น	1,556.2	1,115.3	2,671.5
4. อื่นๆ	4.2	6.7	10.9
รวม	3,958.9	1,122.0	5,080.9

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

2) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวยาคดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้ว งบประมาณการปีปัจจุบัน และประมาณการในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ โดยในส่วนของรายรับมีการแสดงถึงเงินกู้ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งเป็นปริมาณเงินกู้ที่เกิดขึ้นจริงในปีที่ล่วงมาแล้ว (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) และประมาณการเงินกู้ในปีปัจจุบันและปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - พ.ศ. 2566) รายละเอียดปรากฏตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 11 รายรับจำแนกตามประเภท ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – พ.ศ. 2566

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท	รายรับจริง ปี 2564	ประมาณการ ปี 2565	ประมาณการ ปี 2566
ก. รายได้			
1. งบภาษีอากร	2,595,901.8	2,632,723.6	2,767,112.5
1.1 ภาษีทางตรง	1,010,640.0	1,013,800.0	1,069,900.0
1.2 ภาษีทางอ้อม	1,585,261.8	1,618,923.6	1,697,212.5
1.2.1 ภาษีการขายทั่วไป	864,652.0	861,900.0	958,800.0
1.2.2 ภาษีการขายเฉพาะ	569,374.4	620,873.6	598,692.5
1.2.3 ภาษีสินค้าส่งออก	100,901.9	98,100.0	104,000.0
1.2.4 ภาษีสถานประกอบการ	50,333.5	38,050.0	35,720.0
2. การขายสิ่งของและบริการ	16,667.7	19,621.1	16,932.3
3. รัฐพาณิชย์	160,070.0	142,800.0	149,600.0
4. รายได้อื่น	56,588.7	90,555.3	69,155.3
รายได้รวม	2,829,228.3	2,885,700.0	3,002,800.0
หักลด			
1. การคืนภาษีของกรมสรรพากร	300,880.6	336,200.0	345,500.0
2. อากรถยนต์กรมศุลกากร	7,487.4	8,300.0	8,000.0
3. การคืนเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	12,477.5	12,900.0	13,500.0
4. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบจ.	20,687.5	17,300.0	21,700.0
รายได้สุทธิ	2,487,695.2	2,511,000.0	2,614,100.0
การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้ อบปท. ตาม พ.ร.บ. กระจายอำนาจ	115,160.3	111,000.0	124,100.0
คงเหลือรายได้สุทธิ	2,372,535.0	2,400,000.0	2,490,000.0
ข. เงินกู้	608,962.0	700,000.0	695,000.0
รวมรายรับ	2,981,497.0	3,100,000.0	3,185,000.0

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

3) เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวยาคดม่วง) รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง มีการนำเสนอข้อมูลหนี้สาธารณะและการก่อหนี้ภาครัฐ โดยปรากฏข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

- หนี้สาธารณะในปัจจุบัน (ณ วันที่ 31 มกราคม 2565) แยกเป็นหนี้ที่รัฐบาล กู้โดยตรง หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน และหนี้ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน พร้อมทั้งแบ่งการนำเสนอข้อมูล ออกเป็นหนี้ในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และสัดส่วนต่อ GDP ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 12 หนี้สาธารณะ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านบาท

หนี้สาธารณะ	หนี้ในประเทศ	หนี้ต่างประเทศ	รวม	สัดส่วนต่อ GDP
1. หนี้รัฐบาลกู้โดยตรง	8,495,106.55	129,301.52	8,624,408.07	50.43
2. หนี้รัฐบาลค้ำประกัน	625,908.95	37,092.30	663,001.25	3.88
2.1 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	368,836.46	37,029.12	405,865.58	2.38
2.2 หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน	256,882.62	63.18	256,945.80	1.50
2.3 หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน	189.87	-	189.87	-
รวม (1+2)	9,121,015.50	166,393.82	9,287,409.32	54.31
3. หนี้รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	437,138.57	9,872.00	447,010.57	2.61
3.1 หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	430,271.28	9,872.00	440,143.28	2.57
3.2 หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน	6,867.29	-	6,867.29	0.04
หนี้สาธารณะรวม (1+2+3)	9,558,154.07	176,265.82	9,734,419.89	56.92

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- เงินกู้โดยตรงของรัฐบาลตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แบ่งเป็นเงินกู้ภายในประเทศและเงินกู้ต่างประเทศ ในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วถึงปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2566) โดยในที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566) เป็นคำขอบรรจุแผนการบริหารหนี้สาธารณะเบื้องต้นของหน่วยงาน ซึ่งยังไม่ครบถ้วนและยังไม่ผ่านการพิจารณากลับกรอง ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 13 เงินกู้ประจำปีงบประมาณ

เงินกู้	ปีงบประมาณ		
	2564	2565	2566
1. เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล (ล้านบาท)	2,728,505.74	2,494,439.47	695,000.00
2. เงินกู้ต่างประเทศ (ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	1,500.00	1,606.03	-
2.1 เงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล	1,500.00	1,606.03	-
2.2 เงินกู้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	-	-	-

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- ข้อมูลการกู้เงินภายในประเทศในปัจจุบัน (ณ วันที่ 31 มกราคม 2565) จำแนกตามรายการกู้เงิน ได้แก่ พันธบัตรเงินกู้ สัญญาเงินกู้ ตัวสัญญาใช้เงิน ตัวเงินคลัง พร้อมทั้งระบุถึงวงเงินกู้ ต้นเงินกู้คงเหลือยกมา การชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ย และต้นเงินคงเหลือ ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 14 สรุปรายงานการกู้เงินภายในประเทศ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านบาท

รายการกู้เงิน	วงเงินกู้	ต้นเงินกู้คงเหลือยกมา ณ 30 กันยายน 2564	กู้เพิ่ม ต.ค. 64 - ม.ค. 65	ชำระคืน		ต้นเงินคงเหลือ ณ 31 มกราคม 2565
				ต้นเงิน	ดอกเบี้ย	
1 พันธบัตรเงินกู้	6,674,005.26	6,143,456.37	445,465.00	155,451.95	86,414.02	6,433,469.42
2 สัญญาเงินกู้	652,796.67	268,536.01	39,003.21	27,881.84	1,031.48	279,657.38
3 ตัวสัญญาใช้เงิน	1,279,856.51	1,131,802.22	245,618.13	135,440.60	4,055.37	1,241,979.75
4 ตัวเงินคลัง	540,000.00	540,000.00	320,000.00	320,000.00	391.88	540,000.00
รวมทั้งสิ้น	9,146,658.44	8,083,794.60	1,050,086.34	638,774.39	91,892.75	8,495,106.55

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- ข้อมูลหนี้ในประเทศในปัจจุบัน (ณ วันที่ 31 มกราคม 2565) จำแนกตามประเภทตราสาร และผู้ถือตราสาร ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน สถาบันการเงินอื่น รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ครุฑเรือและอื่น ๆ รวมถึงผู้มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 15 หนี้ในประเทศของรัฐบาลที่เกิดจากการกู้โดยตรงและการค้ำประกันโดยรัฐบาล
จำแนกตามกลุ่มผู้ถือ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทตราสาร	ธนาคารแห่งประเทศไทย	สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน	สถาบันการเงินอื่น	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น	ธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	ครุฑเรือและอื่น ๆ	ผู้มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ	รวมทั้งสิ้น
1. พันธบัตรเงินกู้	203,423.51	1,388,112.87	2,444,831.60	942,568.13	7.32	42,109.62	467,450.76	944,965.61	6,433,469.42
2. สัญญาเงินกู้	-	279,657.38	-	-	-	-	-	-	279,657.38
3. ตั๋วสัญญาใช้เงิน	-	1,154,579.75	79,200.00	8,200.00	-	-	-	-	1,241,979.75
4. ตัวเงินคลัง	56,941.96	211,952.09	161,668.00	59,682.00	-	19,872.00	2,501.00	27,382.95	540,000.00
รวม	260,365.47	3,034,302.09	2,685,699.60	1,010,450.13	7.32	61,981.62	469,951.76	972,348.56	8,495,106.55
5. หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	87,542.85	255,799.93	206,775.10	70,357.20	-	1,109.00	4,095.00	40.00	625,719.08
6. หนี้หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลค้ำประกัน	-	189.87	-	-	-	-	-	-	189.87
รวม	87,542.85	255,989.80	206,775.10	70,357.20	-	1,109.00	4,095.00	40.00	625,908.95
รวมทั้งสิ้น	347,908.32	3,290,291.89	2,892,474.70	1,080,807.33	7.32	63,090.62	474,046.76	972,388.56	9,121,015.50

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- หนี้ในประเทศที่รัฐบาลค้ำประกันในปัจจุบัน (ณ วันที่ 31 มกราคม 2565) แยกตามหน่วยงาน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย รายละเอียดปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 16 หนี้ในประเทศที่รัฐบาลค้ำประกัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	วงเงิน	ยอดหนี้คงค้าง
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (BAAC)	234,040.12	215,882.62
การรถไฟแห่งประเทศไทย (SRT)	207,181.15	200,987.15
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (BMTA)	134,715.88	123,458.00
การเคหะแห่งชาติ (NHA)	32,053.00	28,893.00
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank)	21,000.00	21,000.00
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (GH Bank)	20,000.00	20,000.00
การประปาส่วนภูมิภาค (PWA)	7,973.00	7,973.00
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (EXAT)	6,700.00	6,700.00
การยางแห่งประเทศไทย (RAOT)	3,600.00	825.31
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (MSDHS)	189.87	189.87
รวมทั้งสิ้น	667,453.02	625,908.95

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล จำแนกตามวัตถุประสงค์การกู้เงิน ได้แก่ เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ เงินกู้บาททดแทนการกู้เงิน ต่างประเทศ เงินเพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้ เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้ก่อนครบกำหนด ในปีที่ผ่านมาแล้วถึงปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2566)

ตารางที่ 17 เงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2564	2565	2566
รายการ			
1. เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	608,962.00	700,000.00	695,000.00
2. เงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้	127,430.00	-	-
3. เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563	666,751.41	-	-
4. เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564	144,166.35	355,833.66	-
5. เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง	-	45,000.00	95,650.00
6. เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ	54,610.98	66,509.44	69,020.23
7. เงินกู้บาททดแทนการกู้เงินตราต่างประเทศ	150.00	-	-
8. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ/เมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ และการบริหารหนี้	667,766.31	837,297.84	895,379.16
9. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้บาททดแทนการกู้เงินตราต่างประเทศ	-	50,800.00	3,323.92
10. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (FIDF1)	39,953.00	29,200.00	79,500.00
11. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 (FIDF3)	60,053.26	26,460.00	133,163.00
12. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563	50,000.00	24,860.25	156,132.32
13. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564	-	-	39,367.69
14. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ	47,252.63	37,806.28	34,805.59
15. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ	80,305.00	16,682.00	19,030.00
16. เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้ก่อนครบกำหนด	291,104.90	305,000.00	225,000.00
รวม	2,728,505.74	2,494,439.47	2,435,261.91

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

- หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลค้ำประกัน ณ วันที่ 31 มกราคม 2565 จำแนกตามแหล่งเงินกู้ คือ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และรัฐบาลต่างประเทศ คือ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น และแคนาดา โดยแสดงวงเงินกู้สุทธิ ส่วนที่ยังไม่ได้เบิก จำนวนเงินที่เบิกแล้ว ชำระคืนเงินต้น และยอดหนี้คงค้าง ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 18 หนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ณ วันที่ 31 มกราคม 2565

หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ						
แหล่งเงินกู้	จำนวนโครงการ	วงเงินกู้สุทธิ	ส่วนที่ยังไม่ได้เบิก	เบิกแล้วทั้งสิ้น	ชำระคืนเงินต้น	ยอดหนี้คงค้าง
1. สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	6	2,976.50	-	2,976.50	578.02	2,398.48
1.1 ธนาคารโลก	1	1,000.00	-	1,000.00	291.90	708.10
1.2 ธนาคารพัฒนาเอเชีย	5	1,976.50	-	1,976.50	286.12	1,690.38
2. รัฐบาลต่างประเทศ	14	3,446.58	347.78	3,098.80	1,538.35	1,560.45
2.1 องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น	12	3,425.28	347.78	3,077.50	1,521.26	1,556.24
2.2 แคนาดา	2	21.30	-	21.30	17.09	4.21
รวมทั้งสิ้น	20	6,423.08	347.78	6,075.30	2,116.37	3,958.93

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงบประมาณ

จากเอกสารงบประมาณดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการนำเสนอข้อมูลทั้งในส่วนของปริมาณหนี้สาธารณะสะสมและการกู้เงินที่จะเกิดขึ้นในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ โดยในส่วนของปริมาณหนี้สาธารณะที่มีอยู่จะระบุถึงปริมาณหนี้สาธารณะทั้งหมดในปัจจุบัน จำแนกตามเงินกู้ในประเทศ เงินกู้ต่างประเทศ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ประเภทตราสาร ผู้ถือตราสาร และแหล่งเงินกู้ ในขณะที่การกู้เงินใหม่จะนำเสนอการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาลและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน เช่น เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อเงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้ รวมถึงในเล่มงบประมาณฉบับรายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง จะมีการระบุปริมาณเงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาลตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะในปีที่ล่วงมาแล้วจนถึงปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณดังกล่าว จะยังไม่ปรากฏข้อมูลการคาดการณ์หนี้สาธารณะในอนาคตทั้งในระยะกลางและระยะยาว รวมถึงกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลนำมาใช้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงรายละเอียดของแผนการคลังระยะปานกลาง กลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นในปัจจุบันว่ามีหลักเกณฑ์เช่นใด และมีข้อมูลในส่วนใดที่รัฐสภาควรทราบเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการกำกับดูแลทางการคลัง ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

3.2.2 การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

ข้อมูลในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์หนี้สาธารณะและทิศทางในการก่อหนี้สาธารณะ รวมถึงกลยุทธ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น ได้แก่ การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลางและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

3.2.2.1 การจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐจัดทำ “แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTFF)”⁵³ ซึ่งเป็นแผนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับ (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัง (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล โดยให้แผนดังกล่าวมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี และให้จัดทำภายใน 3 เดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยแผนการคลังระยะปานกลางที่ได้รับการเห็นชอบนี้จะนำไปใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

ปัจจุบันแผนการคลังระยะปานกลาง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - พ.ศ. 2569) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ภายใต้หลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและสังคมจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรวมถึงการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยในส่วนของประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - พ.ศ. 2569 จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 64.02 ร้อยละ 65.59 ร้อยละ 66.57 และร้อยละ 67.15 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพและสถานการณ์เอื้ออำนวยให้ภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย เป้าหมายการคลังในระยะยาวควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลงและมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด

⁵³ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 13 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้มีแผนการคลังระยะปานกลาง เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะด้วย

นอกจากแผนการคลังระยะปานกลางข้างต้นแล้ว ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS)⁵⁴ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ของรัฐบาลและหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมาย (Target Debt Composition) ในระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงความเสี่ยง 3 ด้าน คือ

1) ด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Risk) เช่น การกำหนดอัตราส่วนของหนี้ต่างประเทศที่ยังไม่ได้บริหารความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนต่อหนี้ทั้งหมด เป็นต้น

2) ด้านอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Risk) เช่น การกำหนดสัดส่วนหนี้ที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ต่อหนี้ทั้งหมด หรือสัดส่วนหนี้ที่จะต้องปรับอัตราดอกเบี้ย (Re-fixing) ภายใน 1 ปี ต่อหนี้ทั้งหมด เป็นต้น

3) ด้านปรับโครงสร้างหนี้ (Refinancing Risk) เช่น การกำหนดอายุเฉลี่ยของหนี้หรือการกำหนดสัดส่วนหนี้ที่ครบกำหนดชำระภายใน 1 ปี ต่อหนี้ทั้งหมด เป็นต้น

โดยจะมีการทบทวนกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางนี้ทุกปี เพื่อประเมินว่ากลยุทธ์ปัจจุบันสอดคล้องกับสถานะตลาดเงินและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาเห็นชอบ

ผู้เขียนเห็นว่า แผนการคลังระยะปานกลางและกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางข้างต้น เป็นการวางเป้าหมายและคาดการณ์สถานะของหนี้สาธารณะในระยะปานกลางซึ่งทำให้เห็นถึงทิศทางและนโยบายในการดำเนินงานด้านหนี้สาธารณะ รวมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แผนการดำเนินงานดังกล่าวยังคงเป็นข้อมูลการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า ข้อมูลแผนงานเกี่ยวกับหนี้สาธารณะเหล่านี้ควรมีการนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงทิศทางในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลในอนาคตด้วยหรือไม่ อย่างไร

⁵⁴ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561

ข้อ 6 กำหนดว่า ให้สำนักงานจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง 5 ปี และจัดทำกรอบการบริหารหนี้ (Portfolio Benchmark) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ของรัฐบาลและหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้มีการพิจารณาทบทวนกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง และกรอบการบริหารหนี้ (Portfolio Benchmark) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาทุกปี

3.2.2.2 การจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร คือ กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้เงินหรือค้ำประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารหนี้สาธารณะในแต่ละปี โดยมีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ⁵⁵ สำหรับการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะจะปรากฏรายละเอียดการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐจัดส่งข้อมูลความต้องการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะภายในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยจะปรากฏข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

1) ข้อมูลความต้องการเงินกู้ในระยะ 5 ปีถัดไป เพื่อใช้ในการจัดทำแผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง และจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะใช้เงินกู้เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ พิจารณาให้ความเห็นชอบพร้อมกับการเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ โดยจะมีการพิจารณาทบทวนแผนนี้ในทุกปี

2) ข้อมูลความต้องการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะ (ปรับโครงสร้างหนี้และชำระหนี้) ที่จะกระทำในปีงบประมาณนั้นตามแบบที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกำหนด

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วิเคราะห์โครงการพัฒนาที่จะใช้เงินกู้ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดส่งรายงานสถานะและภาระหนี้ต่างประเทศ ข้อมูลประมาณการความต้องการถือครองตราสารหนี้ภาครัฐและให้สินเชื่อภาครัฐ รวมถึงมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ ส่งให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ในขณะเดียวกัน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะดำเนินการศึกษาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและภาวะตลาดการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงฐานะการเงินการคลังของประเทศเพื่อกำหนดกรอบการบริหารหนี้สาธารณะและเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ โดยในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณจะให้

⁵⁵ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ข้อ 13 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้สำนักงานเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ อย่างน้อยต้องครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้ การกู้เงินและการค้ำประกัน การชำระหนี้ การบริหารหนี้คงค้าง หรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ”

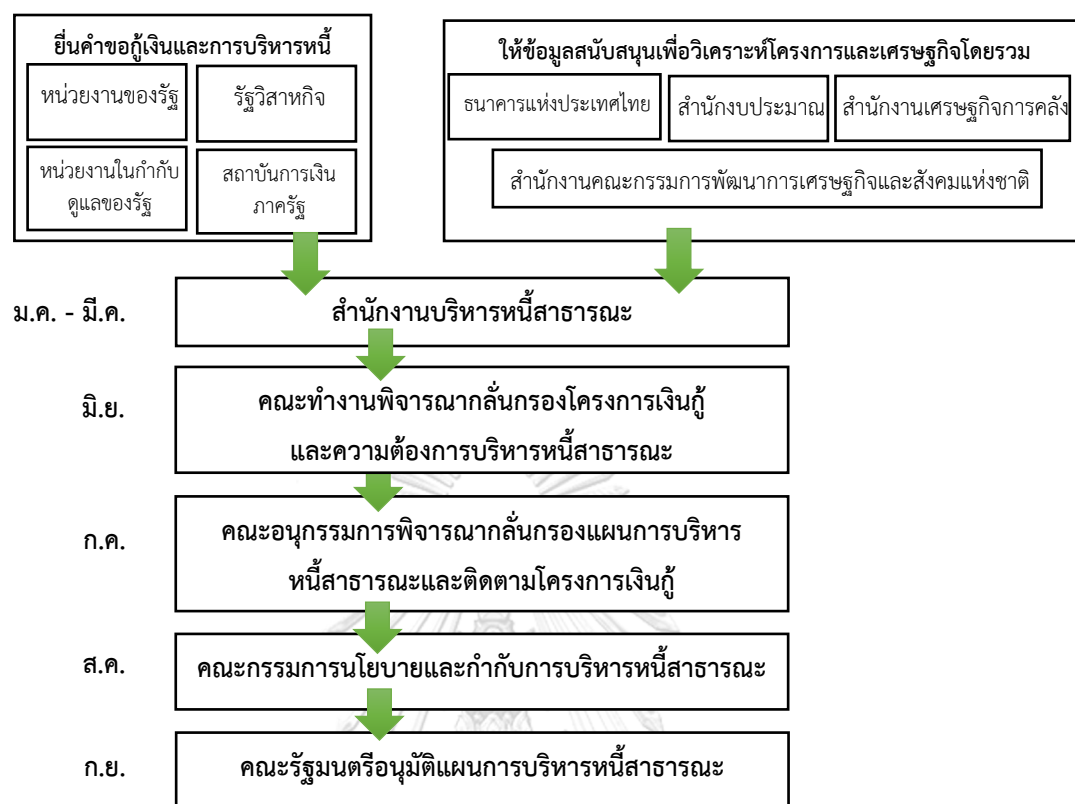
ความสำคัญกับการดำเนินการบริหารหนี้และความเสี่ยงในเชิงรุก (Proactive Debt Management) โดยพิจารณากรอบการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบาย และระดับ Portfolio ดังนี้

(ก) ระดับนโยบาย เป็นการพิจารณาถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังของกระทรวงการคลัง สภาพคล่องของระบบการเงิน (ประมาณการสภาพคล่องเฉลี่ยสำหรับรองรับการออกพันธบัตรรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ) กรอบทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 และนโยบายของรัฐบาล (การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ)

(ข) ระดับ Portfolio คือ ดัชนีชี้วัดการบริหารหนี้สาธารณะ (Portfolio Benchmark) ที่กำหนดขึ้น ได้แก่ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Unhedged External Debt) ด้านดอกเบี้ย (Debt refixing in 1 year) และด้านสภาพคล่องในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

เมื่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะรวบรวมข้อมูลและพิจารณาการกู้เงิน การค้าประกัน การให้กู้ต่อ หรือการดำเนินอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว จะจัดทำเป็นแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณและแผนความต้องการเงินกู้ระยะปานกลาง เสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะพิจารณา เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ แผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อไป ปราบกฏตามแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 กระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ



ที่มา : ปฏิทินการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561

เมื่อมีการอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณแล้วจะเข้าสู่การกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะตามแผนดังกล่าว โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้วางหลักให้การกู้เงินจะเป็นสัญญาหรือออกตราสารหนี้หรือวิธีการอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่าง ๆ ของการกู้เงิน การค้ำประกัน และการบริหารความเสี่ยงได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

สำหรับการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษนั้น หากพิจารณาจากพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในส่วนท้ายพระราชกำหนดจะมีการกำหนดแผนงานหรือโครงการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและมีการวางหลักให้คณะกรรมการกักกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ซึ่งมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองแผนงานหรือโครงการให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้

ตามพระราชกำหนดนี้ และเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ และรายงานความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน ซึ่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ได้กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ การรายงานการกู้เงิน และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 โดยอนุโลม

จากแนวทางการจัดทำแผนการบริหารสาธารณะและการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษข้างต้น จะเห็นได้ว่า การก่องหนี้สาธารณะของประเทศไทยนั้นจะประกอบไปด้วยการกู้เงินในระบบงบประมาณ (On-budget) และการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ (Off-budget) ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

1) การกู้เงินในระบบงบประมาณ (On-budget) เป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นการกู้เงินในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อรัฐสภาแล้ว ปรากฏว่าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจจัดเก็บ มีจำนวนที่ต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง จึงต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว และกระทรวงการคลังจะนำเงินกู้ที่ได้รับส่งคลัง เพื่อนำไปใช้จ่ายตามกระบวนการงบประมาณต่อไป เงินกู้ของรัฐบาลในส่วนนี้จึงผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากรัฐสภาผ่านการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี

2) การกู้เงินนอกระบบงบประมาณ (Off-budget) คือ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามมาตรา 20 (2) - (5) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เงินกู้ในกรณีนี้จะนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงเป็นการกู้เงินที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แม้ว่าการกู้เงินในกรณีนี้จะปรากฏอยู่ในเอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับงบประมาณโดยสังเขป ซึ่งมีการระบุถึงวงเงินการกู้เงินนอกระบบงบประมาณอันเป็นวงเงินตามคำขอบรรจุแผนการบริหารหนี้สาธารณะเบื้องต้นของหน่วยงาน แต่ในการพิจารณาอนุมัติแผนงาน/โครงการและวงเงินกู้ในการดำเนินการดังกล่าว นั้น จะเป็นอำนาจการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมี การกู้เงินตามกฎหมายพิเศษ (การออกกฎหมายให้อำนาจ

กระทรวงการคลัง(เงิน) ซึ่งเป็นการกู้เงินในระหว่างที่มีการบริหารงบประมาณไปแล้วแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวโดยสามารถนำเงินไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเช่นกัน

3.2.3 รายงานผลการก่องหนี้สาธารณะ

หากพิจารณาถึงรายงานผลการก่องหนี้สาธารณะที่กำหนดให้รัฐบาลจัดทำเพื่อเสนอต่อรัฐสภาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่สู่สาธารณะ นั้น จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับนิยามความหมายของหนี้สาธารณะก่อนว่า ครอบคลุมถึงการกู้เงินของหน่วยงานใดและในลักษณะใดบ้าง ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงขอบเขตของหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในรายงานแต่ละฉบับ โดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการให้คำนิยามของหนี้สาธารณะไว้ในมาตรา 4 ได้แก่

“หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ กู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลัง ค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ รวมถึงหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ดังกล่าว โดยจะไม่รวมถึงหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย หนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน โดยมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลจัดทำรายงานการก่องหนี้สาธารณะ ดังนี้

3.2.3.1 รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รายงานผลฉบับนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินและการค้ำประกันในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยจะต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินและการค้ำประกัน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ ซึ่งรายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง และหากพิจารณาถึงรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จะมีการนำเสนอข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

รายงานในส่วนนี้จะเริ่มต้นด้วยการนำเสนอยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 ซึ่งเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ และคิดปริมาณหนี้สาธารณะในรูปร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) โดยแยกเป็นหนี้รัฐบาล หนี้รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจทางการเงิน (รัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อที่รัฐบาลค้ำประกัน) และหนี้ของหน่วยงานของรัฐ และเปรียบเทียบกับปริมาณหนี้สาธารณะในปีที่ผ่านมา (ณ วันที่ 30 กันยายน 2563) ซึ่งพบว่า หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มขึ้นสุทธิ 1,489,387.14 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.98 รวมถึงมีการจำแนกหนี้สาธารณะดังกล่าวตามแหล่งที่มาเป็นหนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศ และจำแนกตามอายุหนี้คงเหลือแบ่งเป็นหนี้ระยะยาวและหนี้ระยะสั้น รายละเอียดปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 19 ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2564

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	๓๐ ก.ย. ๒๕๖๓		๓๐ ก.ย. ๒๕๖๔		การเปลี่ยนแปลง เพิ่ม/ลด
	จำนวน	% GDP	จำนวน	% GDP	
๑. หนี้ของรัฐบาล	๖,๗๓๔,๘๘๑.๗๖	๔๒.๓๔	๘,๒๐๓,๖๙๘.๖๗	๕๑.๐๙	๑,๔๖๘,๘๑๖.๙๑
๑.๑ หนี้ต่างประเทศ	๘๖,๗๖๐.๗๓		๑๑๙,๙๐๕.๐๗		๓๓,๑๔๓.๓๔
๑.๒ หนี้ในประเทศ	๖,๖๔๘,๑๒๑.๐๓		๘,๐๘๓,๗๙๓.๖๐		๑,๔๓๕,๖๗๓.๕๗
๒. หนี้ของรัฐวิสาหกิจ	๗๙๕,๙๘๐.๒๙	๕.๐๑	๘๕๕,๖๓๙.๙๑	๕.๒๗	๕๙,๖๕๙.๖๒
๒.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๔๐๑,๐๓๙.๒๓		๔๐๒,๘๐๒.๙๘		๑,๗๖๓.๗๕
- หนี้ต่างประเทศ	๔๓,๒๐๖.๓๖		๓๘,๔๐๐.๕๔		(๔,๘๐๕.๘๒)
- หนี้ในประเทศ	๓๕๗,๘๓๒.๘๗		๓๖๔,๔๐๒.๔๔		๖,๕๖๙.๕๗
๒.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๓๙๔,๙๔๑.๐๖		๔๕๒,๘๓๖.๙๓		๕๗,๘๙๕.๘๗
- หนี้ต่างประเทศ	๙๓๕.๐๖		๑๐,๐๑๖.๑๑		๖๖๕.๐๕
- หนี้ในประเทศ	๓๙๔,๐๐๖.๐๐		๔๔๒,๘๒๐.๘๒		๔๗,๘๐๙.๐๐
๓. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบัน การเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	๓๐๙,๔๗๒.๓๖	๑.๙๕	๒๘๑,๐๔๑.๖๒	๑.๗๕	(๒๘,๔๓๐.๗๔)
๓.๑ หนี้ต่างประเทศ	๗๒.๓๘		๗๐.๐๐		(๒.๓๘)
๓.๒ หนี้ในประเทศ	๓๐๙,๔๐๐.๐๐		๒๘๐,๙๗๑.๖๒		(๒๘,๔๒๘.๓๖)
๔. หนี้หน่วยงานของรัฐ	๗,๘๒๑.๔๗	๐.๐๕	๗,๑๖๒.๘๒	๐.๐๔	(๖๕๘.๖๕)
๔.๑ หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	๑๘๙.๘๗		๑๘๙.๘๗		๐.๐๐
๔.๒ หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	๗,๖๓๑.๖๐		๖,๙๗๒.๙๕		(๖๕๘.๖๕)
๕. รวม ๑.+๒.+๓.+๔.	๗,๘๔๘,๑๕๕.๘๘	๔๙.๓๕	๙,๓๓๗,๕๕๓.๐๒	๕๕.๑๕	๑,๔๘๙,๓๙๗.๑๔

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ลำดับต่อมาในรายงานฉบับนี้จะเป็นการแสดงวงเงินตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ทั้งในส่วนของ (1) ผลการก่อหนี้ใหม่ ได้แก่ การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาล จำแนกเป็นรัฐบาลกู้มาใช้โดยตรง รัฐบาลกู้มาเพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 รัฐบาลกู้มาเพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 และรัฐบาลกู้มาให้กู้ต่อ การก่องหนี่ใหม่ของรัฐวิสาหกิจ และการก่องหนี่ใหม่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ (2) ผลการบริหารหนี่เดิม ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ทั้งการปรับโครงสร้างหนี่และการบริหารความเสี่ยงของหนี่ที่มีอยู่ และ (3) ผลการชำระหนี่ ทั้งการชำระหนี่ด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และแหล่งเงินอื่น ๆ โดยแยกให้เห็นถึงการชำระต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ย ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 20 สรุปผลการดำเนินการตามแผนการบริหารหนี่สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

แผนฯ	วงเงินตามแผนฯ (ล้านบาท)	ผลดำเนินงาน (ล้านบาท)	ร้อยละ ของแผนฯ
๑. แผนการก่องหนี่ใหม่	๑,๗๗๗,๑๓๑.๗๔	๑,๖๓๕,๕๒๕.๒๓	๙๑.๐๑
๑.๑ รัฐบาล	๑,๖๗๐,๙๘๓.๓๓	๑,๕๔๘,๕๗๐.๗๔	๙๒.๖๗
๑.๒ รัฐวิสาหกิจ	๑๒๕,๐๖๙.๔๑	๘๕,๘๗๙.๕๗	๖๘.๖๗
๑.๓ หน่วยงานอื่นของรัฐ	๑,๐๗๘.๙๒	๑,๐๗๘.๙๒	๑๐๐.๐๐
๒. แผนการบริหารหนี่เดิม	๑,๕๒๖,๕๖๔.๑๗	๑,๔๐๒,๕๑๙.๙๙	๙๑.๘๗
๒.๑ รัฐบาล	๑,๓๗๓,๐๓๒.๘๔	๑,๒๕๑,๘๓๒.๖๖	๙๑.๒๐
๒.๑.๑ การปรับโครงสร้างหนี่	๑,๓๒๖,๕๓๒.๘๔	๑,๒๒๖,๔๓๕.๐๐	๙๒.๖๐
๒.๑.๒ การบริหารความเสี่ยง	๔๖,๕๐๐.๐๐	๒๒,๐๙๗.๐๐	๔๗.๖๓
๒.๒ รัฐวิสาหกิจ	๑๕๒,๐๓๑.๓๓	๑๔๙,๖๘๗.๓๓	๙๘.๔๖
๒.๒.๑ การปรับโครงสร้างหนี่	๑๕๒,๐๓๑.๓๓	๑๔๙,๖๘๗.๓๓	๙๘.๔๖
๒.๒.๒ การบริหารความเสี่ยง	๐.๐๐	๐.๐๐	-
๒.๓ หน่วยงานอื่นของรัฐ	๑,๕๐๐.๐๐	๑,๐๐๐.๐๐	๖๖.๖๗
๒.๓.๑ การปรับโครงสร้างหนี่	๑,๕๐๐.๐๐	๑,๐๐๐.๐๐	๖๖.๖๗
๒.๓.๒ การบริหารความเสี่ยง	๐.๐๐	๐.๐๐	-
๓. แผนการชำระหนี่	๓๘๗,๘๖๐.๗๒	๔๓๐,๘๘๘.๐๒	๑๑๑.๐๘
๓.๑ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔	๒๙๓,๘๙๖.๑๙	๓๐๑,๕๕๑.๕๖	๑๐๒.๖๐
๓.๑.๑ การชำระต้นเงินกู้	๙๙,๔๔๑.๘๖	๑๑๔,๒๖๒.๒๗	๑๑๔.๙๐
๓.๑.๒ การชำระดอกเบี้ย	๑๙๔,๔๕๔.๓๓	๑๘๗,๒๘๙.๒๙	๙๖.๓๒
๓.๒ แหล่งเงินอื่นๆ	๙๓,๙๖๔.๕๓	๑๒๙,๓๓๖.๕๖	๑๓๗.๖๐
๓.๒.๑ การชำระต้นเงินกู้	๕๑,๑๘๙.๕๑	๙๐,๔๓๑.๘๔	๑๗๖.๖๖
๓.๒.๒ การชำระดอกเบี้ย	๔๒,๗๗๕.๐๒	๓๘,๙๐๔.๗๒	๙๐.๘๖

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี่สาธารณะ พ.ศ. 2548

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

นอกจากนี้ ยังมีการสรุปผลการดำเนินการบริหารและจัดการหนี่สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยเปรียบเทียบวงเงินตามกรอบการก่องหนี่ การค้ำประกันและการให้ก่องหนี่ตามที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี่สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้กับผลการก่องหนี่ การค้ำประกัน และการให้ก่องหนี่ที่เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ รวมถึงกรอบเงินคงเหลือดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 21 กรอบการกู้เงินและค้ำประกันของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

หน่วย : ล้านบาท

กรอบการกู้เงิน การค้ำประกัน และการให้กู้ต่อ	กรอบตามพระราชบัญญัติ	ผลการดำเนินงานตามแผนฯ ๒๕๖๔	กรอบคงเหลือ
๑. การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ + การกู้ปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน*	๗๓๖,๓๙๒.๕๐	๗๓๖,๓๙๒.๐๐	๐.๕๐
๒. การกู้ต่างประเทศและการกู้มาให้กู้ต่อ (ต่างประเทศ)**	๓๒๘,๕๙๖.๒๕	๑๕๐.๐๐	๓๒๘,๔๔๖.๒๕
๓. การค้ำประกันและการกู้มาให้กู้ต่อ (ในประเทศ)**	๖๕๗,๑๙๒.๕๐	๒๒๐,๕๙๑.๓๒	๔๓๖,๖๐๑.๑๘
๔. การกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง	๙๘,๕๗๘.๘๗	๐.๐๐	๙๘,๕๗๘.๘๗

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

รายงานฉบับนี้ยังได้มีการนำเสนอถึงสัดส่วนหนี้สาธารณะตามที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ กำหนดให้ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อตรวจสอบว่าปริมาณหนี้สาธารณะสะสมอยู่ภายใต้กรอบการบริหารหนี้สาธารณะที่คณะกรรมการฯ กำหนด หรือไม่ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ปริมาณหนี้สาธารณะยังคงอยู่ภายในกรอบที่กำหนด โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 22 กรอบการบริหารหนี้สาธารณะ ณ วันที่ 30 กันยายน 2564

กรอบการบริหารหนี้สาธารณะ	กรอบการบริหารหนี้สาธารณะ* (ไม่เกินร้อยละ)	สถานะ ณ ๓๐ ก.ย. ๒๕๖๔ (ร้อยละ)
๑. สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) (ร้อยละ)	๗๐	๕๘.๑๕
๑.๑ หนี้สาธารณะ (ล้านบาท)	-	๙,๓๓๗,๕๔๓.๐๒
๑.๒ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) (ล้านบาท)	-	๑๖,๐๕๘,๒๘๕.๐๐
๒. สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ (ร้อยละ)	๓๕	๓๒.๒๗
๒.๑ ภาระหนี้ของรัฐบาล (ล้านบาท)	-	๗๖๔,๘๙๒.๔๘
๒.๒ ประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ (ล้านบาท)	-	๒,๓๖๙,๗๒๕.๔๔
๓. สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด (ร้อยละ)	๑๐	๑.๘๐
๓.๑ หนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (ล้านบาท)	-	๑๖๘,๓๙๐.๗๒
๓.๒ หนี้สาธารณะทั้งหมด (ล้านบาท)	-	๙,๓๓๗,๕๔๓.๐๒
๔. สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (ร้อยละ)	๕	๐.๐๖
๔.๑ ภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (ล้านบาท)	-	๕,๒๙๖.๗๖
๔.๒ รายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ (ล้านบาท)	-	๘,๙๕๔,๔๐๗.๘๑

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

นอกจากนี้ ยังมีการประเมินปริมาณหนี้สาธารณะตามตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ (Portfolio Benchmark) 4 ประเภท คือ ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ และสัดส่วนของพันธบัตรชดเชยเงินเพื่อว่าอยู่ภายในหลักเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้หรือไม่ รายละเอียดปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 23 ตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ (Portfolio Benchmark) ณ วันที่ 30 กันยายน 2564

ประเภทความเสี่ยง	ตัวชี้วัด*	Benchmark ปี งบ. ๒๕๖๔-๒๕๖๕	สถานะ ณ ๓๐ ก.ย. ๒๕๖๓	สถานะ ณ ๓๐ ก.ย. ๒๕๖๔
ความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Risk)	สัดส่วนหนี้ต่างประเทศที่ยังไม่ปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน (ร้อยละของหนี้ทั้งหมด)	นโยบายการปิดความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยน	๐.๕๓	๐.๖๘
ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Risk)	สัดส่วนหนี้ตราดอกเบี้ยคงที่ (ร้อยละของหนี้ทั้งหมด)	≥ ๘๐	๘๓.๑๑	๘๑.๔๗
	สัดส่วนหนี้ที่จะต้องปรับอัตราดอกเบี้ย (Re-fixing) ใน ๑ ปี (ร้อยละของหนี้ทั้งหมด)	๒๐ - ๓๐	๒๓.๐๕	๒๙.๒๘
ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ (Refinancing Risk)	อายุเฉลี่ยหนี้ (ปี) (Average Time to Maturity : ATM)	≤ ๑๕	๑๑.๐๑	๙.๘๓
	สัดส่วนหนี้ที่จะครบกำหนดใน ๑ ปี (ร้อยละของหนี้ทั้งหมด)	๑๐ - ๑๖	๑๓.๖๗	๑๕.๐๐
	สัดส่วนหนี้ที่จะครบกำหนดใน ๓ ปี (ร้อยละของหนี้ทั้งหมด)	๒๕ - ๓๐	๒๙.๓๑	๓๑.๔๗
สัดส่วนของพันธบัตรชดเชยเงินเพื่อ (ร้อยละของหนี้ทั้งหมด)		≤ ๕	๓.๑๕	๑.๓๘

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจําปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ส่วนที่ 2 รายงานผลสำเร็จของโครงการเงินกู้ประจําปีงบประมาณ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะมีการติดตามประเมินผลโครงการหรือแผนงานที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และผ่านการประเมินด้วยหลักเกณฑ์ 5 ประการ คือ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ (Relevance) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) ผลกระทบ (Impact) และความยั่งยืนของโครงการ (Sustainability) รวมถึงเป็นโครงการที่มีความพร้อมของข้อมูลมาเสนอรายละเอียดในการดำเนินงาน โดยโครงการที่นำเสนอจะระบุถึงชื่อโครงการหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ความเป็นมา วงเงินลงทุน/แหล่งเงิน วัตถุประสงค์ของโครงการ พื้นที่ดำเนินการ ผลการประเมินโครงการ ประโยชน์ที่ได้รับ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ รวมถึงบทเรียนที่ได้รับและข้อเสนอแนะจากการดำเนินการดังกล่าว โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้ประเมินผลโครงการพัฒนา จำนวน 18 โครงการ และโครงการจำนวน 5 โครงการ รวมทั้งสิ้น 23 โครงการ เพื่อนำมาแสดงไว้ในรายงานฉบับนี้ โดยมีการกำหนดผลการประเมินในภาพรวม แบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ A หมายถึง พึงพอใจมากที่สุด ระดับ B หมายถึง พึงพอใจมาก ระดับ C หมายถึง พึงพอใจ และระดับ D หมายถึง ไม่พึงพอใจ โครงการที่มี

การนำเสนอไว้ในรายงานฉบับนี้ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมพระนครเหนือ ชุดที่ 1 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังของกรมการค้าภายใน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และองค์การคลังสินค้า เป็นต้น ดังตัวอย่างด้านล่างนี้

ตารางที่ 24 รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาและโครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

โครงการ	หน่วยงาน เจ้าของโครงการ	วงเงินกู้ (ล้านบาท)	แหล่งเงินกู้	ผลการ ประเมิน
โครงการพัฒนา จำนวน ๑๔ โครงการ				
๑. โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมพระนครเหนือ ชุดที่ ๑	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย	๖,๙๑๙.๖๒	เงินกู้ในประเทศ (กระทรวงการคลัง ไม่ค้ำประกันเงินกู้)	A
๒. โครงการโรงไฟฟ้าวินัย ชุดที่ ๔	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย	๕,๕๐๐.๐๐		A
๓. โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมบางปะกง ชุดที่ ๕	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย	๖,๕๒๕.๖๕		A
๔. โครงการก่อสร้างระบบจำหน่ายด้วยสายเคเบิลใต้น้ำ ไปยังเกาะต่างๆ (เกาะกูด เกาะหมาก จังหวัดตราด)	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๙๗๘.๐๐		B
๕. โครงการพัฒนาการอ่านหน่วยด้วยระบบอัตโนมัติ (Automatic Meter Reading) ระยะที่ ๒	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๘๑๓.๒๑		B
๖. โครงการขยายเขตไฟฟ้าให้ราษฎรในชนบท ระยะที่ ๓ (เพิ่มเติม)	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	๑,๗๕๖.๐๐		C
๗. แผนปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายพลังไฟฟ้า ฉบับที่ ๔ ปี ๒๕๕๗-๒๕๕๐ (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๒)	การไฟฟ้านครหลวง	๑๕,๑๐๐.๐๐		B
๘. โครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายระบบจำหน่าย (มาบยางพร - ปลวกแดง)	การประปาส่วนภูมิภาค	๑๕๕.๗๕		A

ที่มา : รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ 2564

3.2.3.2 รายงานการก่อกำหนดหนี้สาธารณะที่เผยแพร่ต่อสาธารณะและเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติที่กำหนดให้จัดทำรายงานการก่อกำหนดหนี้สาธารณะเผยแพร่ต่อสาธารณะและเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถแบ่งเป็นการรายงานก่อนการกู้เงินและหลังการกู้เงิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

รายงานการก่อกำหนดหนี้สาธารณะก่อนการกู้เงิน

ก่อนที่จะมีการกู้เงินโดยการออกตราสารหนี้ ได้แก่ ตัวเงินคลัง พันธบัตร ตัวสัญญาใช้เงินนั้น มาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้วางหลักให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกประกาศเกี่ยวกับจำนวนเงิน ระยะเวลา และวิธีการออกตราสารหนี้ ก่อนดำเนินการออกตราสารหนี้ดังกล่าว

รายงานการก่อกำหนดหนี้สาธารณะภายหลังการกู้เงิน

1) เมื่อกระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินแต่ละครั้งจะต้องมีการประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุถึง “แหล่งเงินกู้ สกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย ค่าส่วนลด ระยะเวลาการชำระเงินต้นคืน วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกู้ เงื่อนไข วิธีการและสาระสำคัญอื่นที่จำเป็น” และจะต้อง

ออกประกาศดังกล่าวภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มีการทำสัญญาหรือออกตราสารหนี้ในครั้งนั้น ซึ่งเป็นตามที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2) ในช่วงระยะเวลาทุกหกเดือนของปีงบประมาณ คือ ช่วงสิ้นเดือนมีนาคม และเดือนกันยายนของทุกปี กระทรวงการคลังจะต้องสรุปรายงานสถานะของหนี้สาธารณะและประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 60 วันนับแต่วันดังกล่าว โดยเป็นการรายงานถึงหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้เงินและค้าประกัน ณ สิ้นเดือนมีนาคมและเดือนกันยายน รวมทั้งรายงานการกู้เงินและการค้าประกันที่เกิดขึ้นใหม่ ในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนมีนาคม และเดือนเมษายน ถึงเดือนกันยายนตามลำดับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) การจัดทำรายงานสถานะของหนี้สาธารณะโดยคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายหลังการเข้ารับหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยจะนำเสนอข้อมูลหนี้สาธารณะที่สำคัญ คือ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) การแบ่งประเภทหนี้สาธารณะออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ เช่น หนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศ หนี้ระยะยาวและหนี้ระยะสั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของฐานะการคลังของประเทศในขณะนั้น

4) การกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ รวมทั้งหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน และให้รายงานข้อมูลหนี้ดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะด้วย ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะประจำเดือนเสนอต่อประธานกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อทราบและเผยแพร่รายงานดังกล่าวไว้ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานภายในสิ้นเดือนถัดไปตามข้อ 22 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561

6) สำหรับรายงานการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษและการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเงินตราต่างประเทศนั้น มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้เมื่อมีการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ที่เกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 จะพบว่า มาตรา 10 วางหลักให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ ภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์ และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ หากพิจารณาถึงรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 10 ดังกล่าว ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จะพบว่า มีการนำเสนอรายละเอียดการกู้เงิน เช่น วงเงินกู้ วิธีการกู้ (การลงนามในสัญญากู้เงิน/ออกตราสารหนี้) อายุเงินกู้ วันที่ครบกำหนดชำระ วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ ผลการอนุมัติแผนงานหรือโครงการและผลการเบิกจ่าย หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการ และแนวทางแก้ไข ซึ่งตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ได้กำหนดให้การรายงานการกู้เงินเป็นไปตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ส่วนการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเงินตราต่างประเทศนั้น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารโครงการเงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการและรายงานผลดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

7) กระทรวงการคลังจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลังในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเพื่อทราบ ภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรายงานข้อมูลดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 รายงานสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนที่ 2 รายงานสถานะหนี้เงินกู้คงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งหมายถึงหนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้

- รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ
- รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้กำกับ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนที่ 3 รายงานความเสี่ยงทางการคลัง โดยเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากหนี้สาธารณะ ที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อภาวะทางการคลังหรือเงินงบประมาณแผ่นดิน

หลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานหนี้สาธารณะตามกฎหมายและระเบียบข้างต้นนี้มีทั้งการจัดทำรายงานก่อนการกู้เงิน รายงานผลการกู้เงินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และรายงานเกี่ยวกับปริมาณหนี้สาธารณะในทุกเดือน ทุกหกเดือน และทุกปี โดยในส่วนของรายงานการกู้เงินและสถานะหนี้สาธารณะจะมีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนทางเว็บไซต์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ในขณะที่การเสนอรายงานหนี้สาธารณะต่อรัฐสภานั้นจะปรากฏตามรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงจะมีการจัดทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งมีข้อมูลหนี้ภาครัฐ เช่น การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกู้เงินของธนาคารแห่งประเทศไทย และความเสี่ยงทางการคลัง ในทุกสิ้นปีงบประมาณ โดยกำหนดให้รายงานต่อฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งสามารถสรุปการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะได้เป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 25 รายงานการก่อกั้นสาธารณะ

รายงาน	กำหนดการรายงาน	ผู้เสนอรายงาน	วิธีการรายงาน
การกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้	ก่อนออกตราสารหนี้	กระทรวงการคลัง	ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา
รายงานการกู้เงิน	ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ ทำสัญญา/ออกตราสารหนี้	กระทรวงการคลัง	ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา
รายงานสถานะของหนี้สาธารณะ	ทุก 6 เดือน (มีนาคม,กันยายน)	กระทรวงการคลัง	ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา
รายงานการกู้เงินและ การค้าประกัน	สิ้นปีงบประมาณ	กระทรวงการคลัง	เสนอรัฐสภาทราบ
รายงานสถานะหนี้สาธารณะ	ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ กรม. แดลงนโยบาย ต่อรัฐสภา	คณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหาร หนี้สาธารณะ	เสนอคณะรัฐมนตรี
รายงานสถานะหนี้สาธารณะ	ภายในสิ้นเดือนถัดไป	สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ	เสนอประธานกรรมการฯ และ เผยแพร่ในระบบเครือข่าย สารสนเทศ
รายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสี่ยง ทางการคลัง	สิ้นปีงบประมาณ	กระทรวงการคลัง	เสนอคณะรัฐมนตรีและ คณะกรรมการนโยบาย และกำกับการบริหาร หนี้สาธารณะ
รายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ ตามกฎหมายพิเศษและเงินกู้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ที่กู้เป็น เงินตราต่างประเทศ		ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี	

3.2.4 บทบาทของรัฐสภาในการกำหนดเพดานการก่อกั้นสาธารณะและสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

เพดานการก่อกั้นสาธารณะและสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้น เพื่อกำกับดูแลการก่อกั้นใหม่ในแต่ละปีงบประมาณและควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะทั้งหมดของประเทศให้อยู่ระดับที่มีความยั่งยืน โดยการคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้และสถานะทางการคลังในอนาคต ซึ่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในมาตรา 49 โดยให้การก่อกั้นและการบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงหนี้ของหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจาย

ภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ อีกทั้งในการกู้เงินของรัฐบาลและการที่รัฐเข้าไปค้ำประกัน การชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ โดยเคร่งครัด ซึ่งหากปรากฏว่า การก่อหนี้ของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ดังที่ได้กล่าวข้างต้น รัฐบาลจะเข้าไปค้ำประกันหนี้หนี้ไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้การก่อหนี้สาธารณะทั้งในส่วนของการกู้เงิน และการค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนด เพื่อลดความเสี่ยงของการก่อหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะและสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

3.2.4.1 การกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะ

การกู้เงินและการค้ำประกันการชำระหนี้ของประเทศไทยจะเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการระบุถึงวัตถุประสงค์การกู้เงิน แบ่งเป็น 6 ข้อ คือ 1) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ 2) การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคลัง 3) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 4) การกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ 5) การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่น กู้ต่อ และ 6) การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งมีการกำหนดเพดานการกู้เงินในแต่ละวัตถุประสงค์กำกับไว้ รายละเอียดดังนี้

1) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

ในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังนั้น หากรายได้เพียงพอกับรายจ่ายที่ตั้งไว้รัฐบาล จะจัดทำเป็นงบประมาณสมดุลหรือเกินดุล แต่ในทางกลับกันหากประมาณการรายได้ในปีนั้น ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลจะมีการตั้งงบประมาณแบบขาดดุล และดำเนินการกู้เงินเพื่อมาใช้จ่าย ในระบบงบประมาณดังกล่าว ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้างต้นนี้จะต้องผ่านการพิจารณากลับกรองจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อตราเป็น “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ขึ้นใช้บังคับในแต่ละปี จึงส่งผลให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เป็นการกู้เงินในระบบ งบประมาณ (On-budget) เนื่องจากเป็นการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายตามกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ประจำปี อาทิ รายจ่ายที่เป็นงบลงทุน รายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อชำระหนี้

เพดานของการกู้ยืมเงินตามวัตถุประสงค์นี้ถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาท ไม่เกินวงเงิน ดังนี้

“(1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น”

นอกจากนี้ ในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่า รายได้ ยังจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานะของเงินคงคลัง โดยคำนึงถึงประมาณการรายได้ และแผนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละช่วงเวลา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้การกู้เงินนั้นมีความเหมาะสมและ ใกล้เคียงกับปริมาณการขาดดุลงบประมาณที่เกิดขึ้น และหากว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่า ที่มีการประมาณการไว้หรือมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต่ำกว่าประมาณการก็ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาปรับลดวงเงินที่จะกู้ยืมลงตามความจำเป็นและความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ที่จะเกิดขึ้นจากการกู้เงินตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

2) การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลังมีการกำหนดให้กู้เป็นเงินบาท ด้วยวิธีการออกตั๋วเงินคลัง เพื่อเป็นการรักษาสภาพคล่องของเงินคงคลังให้เพียงพอกับการเบิกจ่าย ในช่วงเวลานั้น ๆ เนื่องด้วยโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีกระแสเงินสดรับ กับเงินสดจ่ายไม่สอดคล้องกันในแต่ละช่วงเวลา ส่งผลให้รายได้ที่จัดเก็บไม่สอดคล้องกับรายจ่าย ที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นการกู้เงินในระหว่างปีและ ใช้ตราสารหนี้ระยะสั้นด้วยการออกตั๋วเงินคลัง (T-bill) ที่จะช่วยให้เงินคงคลังอยู่ในระดับที่เหมาะสม เพียงพอต่อการใช้จ่ายของภาครัฐ

โดยการกู้เงินตามวัตถุประสงค์นี้ “กระทรวงการคลังจะมีหนี้คงค้างจากการกู้เงิน ได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม” ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 21/1 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 โดยการกู้ ในกรณีนี้จะมีการใช้เงินคงคลังเพื่อชำระคืนเงินต้นของตั๋วเงินคลังที่กระทรวงการคลังกู้ดังกล่าว

3) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในกรณีที่ต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือไปจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้ เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือเป็นการกู้เงินเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ มาตรา 22 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดเงื่อนไข “ให้กระทรวงการคลังกู้เงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี” และจะต้อง “กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้เงินอย่างชัดเจน และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี” และ “ถ้าหากภาวะตลาดการเงินในประเทศ

เอื้ออำนวยและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเงิน การคลัง และตลาดทุน กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศก็ได้”

นอกจากนี้การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 56 และมาตรา 57 โดยสรุปคือ

- เป็นแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม
- หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจะต้องมีความพร้อมที่จะใช้จ่ายเงินกู้ขึ้นแล้ว
- เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่อาจใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้
- ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงิน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ

ดำเนินการ แผนงานหรือโครงการ และจำนวนเงินกู้ที่ต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการนั้น

4) การกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ

การกู้เงินในกรณีนี้อาจเป็นการดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) แลกหนี้ (Swap) ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ (Prepayment) ขยายหรือย่อระยะเวลาชำระหนี้ (Extending-Shortening/Reschedule) ต่ออายุ (Roll-over) ซื้อคืน (Buyback) หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล (Redemption) ซึ่งมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ “กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้” โดยหนี้ที่กล่าวถึงนั้นอาจเป็นหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงหรือหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันก็ได้ และได้กำหนดกรอบในการกู้เงินไว้ดังนี้

(ก) การกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังจะต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ ซึ่งในกรณีนี้ไม่มีหนี้สาธารณะเพิ่ม เพราะเงินกู้ใหม่เท่ากับเงินกู้เดิมที่ลดลง⁵⁶

(ข) กรณีการกู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันจะต้องไม่เกินจำนวนเงินที่ยังมีภาระค้ำประกันอยู่ และกรณีนี้ให้นับรวมอยู่ในวงเงินกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ มาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมากและไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกิน 12 เดือน ก่อนถึงวันที่หนี้ครบกำหนดชำระ โดยเงินที่ได้รับจากการกู้

⁵⁶ พันธ สิมะเสถียร, "การบริหารการคลังอย่างยั่งยืนภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวน," ใน การสัมมนา เรื่อง นานาทัศนะการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ : สู่ความยั่งยืน เศรษฐกิจไทยในวิกฤตเศรษฐกิจโลก, (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 6 กุมภาพันธ์ 2556), หน้า 6.

ในกรณีนี้ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศเพื่อนำไปลงทุนตามกรอบที่กฎหมายกำหนด เมื่อครบกำหนดชำระหนี้แล้ว กองทุนดังกล่าวจะนำส่งเงินคืนกระทรวงการคลังเพื่อชำระหนี้ต่อไป⁵⁷

5) การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า หากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้แล้วนำมาให้หน่วยงานที่มีความจำเป็นกู้ต่อ จะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังจะดำเนินการกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ ที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับโครงการหรือแผนงานที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกู้ยืมเงินต่อได้ ซึ่งเพดานการกู้เงินตามวัตถุประสงค์นี้เป็นไปตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กล่าวคือ

(1) ถ้ากู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้นับรวมกับวงเงินในกรณีของการกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่กำหนดเพดานไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) ถ้ากู้เป็นเงินบาท ให้นับรวมกับวงเงินในกรณีของการค้าประกันเงินกู้ของกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เมื่อกระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินตามกรณีข้างต้นแล้ว จะต้องทำสัญญาเพื่อให้กู้ต่อแก่หน่วยงานผู้กู้ต่อโดยเร็ว โดยกระทรวงการคลังสามารถติดดอกเบี้ยย และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้กู้ต่อได้ในอัตราและเงื่อนไขเดียวกับที่กระทรวงการคลังกู้มาจากแหล่งเงินกู้ ดังนั้นในการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อดังกล่าวภาระหนี้เงินกู้จึงตกเป็นของหน่วยงานผู้กู้ต่อ ไม่ใช่กระทรวงการคลังแต่อย่างใด ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บดอกเบี้ยยและค่าธรรมเนียมการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 โดยหน่วยงานผู้กู้ต่ออาจนำรายได้ของตนเองหรือขอรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ก็ได้ (ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับภาระ) อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวคืนได้ครบจำนวน กระทรวงการคลังยังคงมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ดังกล่าว เพราะกระทรวงการคลังถือเป็นลูกหนี้ของแหล่งเงินกู้โดยตรง

⁵⁷ พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2558), หน้า 21.

6) การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark) ของตลาดตราสารหนี้ในประเทศ มาตรา 25/1 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 วางหลักให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศโดยการออกตราสารหนี้ตามความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ย โดยให้ต้นทุนวงเงินในกรณีของการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ซึ่งกำหนดวงเงินไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมกับร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น โดยเงินที่ได้รับจากการกู้เงินในกรณีนี้จะนำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ และเมื่อครบกำหนดชำระดอกเบี้ยหรือไถ่ถอนตราสารหนี้แล้ว กองทุนดังกล่าวจะนำส่งเงินคืนเพื่อชำระหนี้เช่นเดียวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ล่วงหน้า หากกองทุนฯ บริหารเงินดังกล่าวแล้วไม่สามารถส่งคืนกระทรวงการคลังได้ครบจำนวน กระทรวงการคลังก็ยังคงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวได้

7) การค้ำประกันการชำระหนี้

กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ซึ่งจะนำไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2556 โดยในแต่ละปีงบประมาณ “กระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม” ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ หน้าที่กระทรวงการคลังจะประกันชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานได้นั้น จะต้องเป็นโครงการที่กำหนดไว้ในประกาศข้างต้น เช่น การกู้เงินในการดำเนินโครงการด้านสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม กู้เงินเพื่อดำเนินโครงการหรือแผนงานที่มีความจำเป็นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งหากกระทรวงการคลังค้ำประกันจะเป็นการประหยัด ลดต้นทุน และทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงเขตแดนการก่อหนี้สาธารณะข้างต้นจะพบว่า การกู้เงินในแต่ละวัตถุประสงค์จะมีการกำหนดเขตแดนการกู้เงินไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากมีการกู้เงินเต็มเขตแดนที่กำหนดจะมีการกู้เงินได้มากถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ รายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 26 เพดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

วัตถุประสงค์การกู้เงิน	เพดานการก่อหนี้สาธารณะ
<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ - เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในกรณีการชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (เงินบาท) - เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่เกินวงเงินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ - ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น
<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง 	ไม่เกินร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม - เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในกรณีการชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (เงินตราต่างประเทศ) - เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ (เงินตราต่างประเทศ) 	ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี
<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ (เงินบาท) - ค้ำประกันการชำระหนี้ 	ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ที่มา : พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

8) การกู้เงินตามกฎหมายพิเศษ

นอกเหนือจากการกู้เงินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการออกกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินตามวัตถุประสงค์เฉพาะด้วย ซึ่งเป็นการออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 172 เพื่อให้กระทรวงการคลังกู้เงินในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ของประเทศ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดวงเงินและวัตถุประสงค์ในการใช้เงินกู้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของสถานการณ์ เช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (วงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 (วงเงินไม่เกิน 350,000 ล้านบาท) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 (วงเงินไม่เกิน 50,000 ล้านบาท) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 (วงเงิน

ไม่เกิน 1 ล้านล้านบาท) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 (วงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท)

สำหรับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้มีการระบุดัง การกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะไว้เช่นกันตามมาตรา 53 ซึ่งเป็นการกู้เงินนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พร้อมทั้งได้กำหนดให้ กระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษาเงินที่กู้มา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงาน หรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขในการกู้เงิน ตามกฎหมายเฉพาะไว้⁵⁸ ดังนี้

- การกู้เงินจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่าย ประจำปีได้ทัน

- กฎหมายที่ตราขึ้น ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการ กู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้

- การกู้เงินจะกระทำได้แต่เฉพาะเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มี ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม และเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการ มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้แล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายเฉพาะข้างต้นเป็นการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ ที่มีอยู่เดิม ส่งผลให้รัฐต้องปฏิบัติตามและพิจารณาความจำเป็นก่อนออกกฎหมายเฉพาะดังกล่าว แต่ในอีกมุมหนึ่งต้องยอมรับว่า เป็นการรับรองอำนาจของรัฐบาลในการกู้เงินนอกเหนือไปจากที่มี การกำหนดวัตถุประสงค์และเพดานการกู้เงินไว้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แม้ว่าจะเป็นการสร้างความคล่องตัวให้แก่รัฐบาลในการดำเนินการ แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือสังคม แต่การออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

⁵⁸ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 53 การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลัง กระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน และอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ การดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือ โครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ดังกล่าวไม่มีเพดานการกู้เงินกำกับไว้ ซึ่งต่างจากกรณีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น รัฐบาลจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัดและมีการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

3.2.4.2 สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) ที่ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมากำหนดไว้เป็นสัดส่วนในกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงที่มาของกรอบความยั่งยืนทางการคลังจะพบว่า เป็นตัวชี้วัดในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการคลัง และมีการจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2544 จากนั้น ได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของกรอบดังกล่าวมาตามลำดับเวลา ดังนี้

ตารางที่ 27 พัฒนาการของตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย				
	ครั้งที่ 1 ปี 2544	ครั้งที่ 2 ปี 2545	ครั้งที่ 3 ปี 2546	ครั้งที่ 4 ปี 2547	ครั้งที่ 5 ปี 2552
ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP	ไม่เกินร้อยละ 65	ไม่เกินร้อยละ 60	ไม่เกินร้อยละ 55	ไม่เกินร้อยละ 50	ไม่เกินร้อยละ 60
ภาระหนี้/งบประมาณ	ไม่เกินร้อยละ 16	ไม่เกินร้อยละ 16	ไม่เกินร้อยละ 16	ไม่เกินร้อยละ 15	ไม่เกินร้อยละ 15
ดุลงบประมาณ	งบประมาณสมดุล	งบประมาณสมดุล	งบประมาณสมดุล	งบประมาณสมดุล	งบประมาณสมดุล
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ	-	-	-	ไม่เกินร้อยละ 25	ไม่เกินร้อยละ 25

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

จะเห็นได้ว่า กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดขึ้นประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ คือ 1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP 2) ภาระหนี้ต่องบประมาณ 3) ดุลงบประมาณ และ 4) รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณประจำปี ซึ่งตัวชี้วัดประการที่ 1 ถึงที่ 3 นั้น ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับภาระหนี้สาธารณะ โดยเป็นการเปรียบเทียบหนี้สาธารณะกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เปรียบเทียบภาระหนี้ที่มีอยู่กับงบประมาณในแต่ละปี รวมถึงการพิจารณาถึงดุลงบประมาณว่ามีความสมดุล เกินดุล หรือขาดดุลอย่างไร หากพิจารณาต่อมาถึงการกำหนดสัดส่วนตามมาตรา 50

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561⁵⁹ พบว่า เป็นการกำหนด สัดส่วนที่สำคัญเพื่อใช้ในการกำหนดปริมาณหนี้สาธารณะเช่นกัน โดยมีการกำหนดให้มีสัดส่วน หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เป็นผู้มีอำนาจกำหนดตัวเลขตามสัดส่วนดังกล่าว และให้มีอำนาจในการกำหนดสัดส่วนอื่น ๆ ตามที่ คณะกรรมการฯ เห็นสมควร และให้มีการทบทวนทุก 3 ปี ซึ่งต่อมา ได้มีออกประกาศกำหนดสัดส่วน เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2561 และได้มีการออกประกาศ ฉบับที่ 2 เพื่อปรับปรุงกรอบดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2564 โดยปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้กำหนดตัวเลขสัดส่วนไว้ ดังนี้

(ก) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่เกินร้อยละ 70 สัดส่วนนี้เป็นการควบคุมระดับหนี้สาธารณะเพื่อส่งเสริมความยั่งยืน ทางการคลัง (Fiscal Sustainability) และวัดความสามารถในการชำระหนี้ที่มีการกู้ยืม (Debt Affordability) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผิมนัดชำระหนี้ ทั้งยังเป็นดัชนีที่ใช้วิเคราะห์ความสามารถ ในการก่อหนี้สาธารณะ โดยใช้รายได้ของประเทศเป็นสิ่งชี้วัดศักยภาพในการชำระคืนเงินกู้ และยังเป็น ดัชนีมาตรฐานที่ใช้ในการเปรียบเทียบระดับหนี้สาธารณะระหว่างประเทศต่าง ๆ ⁶⁰ สำหรับการ กำหนดตัวเลขสัดส่วนไว้ที่ร้อยละ 70 นั้น เป็นการทบทวนตัวเลขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ในปัจจุบันตามประกาศฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2564 ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการคลังและ เพิ่มความคล่องตัวให้การดำเนินนโยบายเพื่อรองรับสถานการณ์ของโรคระบาดและพายุการฟื้นตัว ของเศรษฐกิจในอนาคต⁶¹

⁵⁹ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 50 ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้เพื่อใช้เป็น กรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ

- (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ
- (2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ
- (3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด
- (4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ
- (5) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร

⁶⁰ ศิริ จงดี, "สถานะหนี้สาธารณะในปัจจุบัน," วารสารหนี้สาธารณะ.

⁶¹ กรุงเทพธุรกิจ, "สปท.ชี้แจงกรณีขยายเพดานหนี้ 70% ช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นทางการคลัง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 11 ธันวาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/business/961409>

(ข) สัดส่วนหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณไม่เกินร้อยละ 35

กำหนดขึ้นเพื่อคาดการณ์รายได้ของรัฐที่จะได้รับในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งจะช่วยสะท้อนความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐ หากรัฐมีรายได้ประมาณการสูงขึ้นย่อมมีงบประมาณสำหรับการชำระหนี้คืนได้มากขึ้น และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้

(ค) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมดไม่เกินร้อยละ 10

เป็นการกำหนดตัวเลขเพื่อควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะที่เป็นการกู้เงินตราต่างประเทศ และเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากอัตราแลกเปลี่ยน

(ง) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ไม่เกินร้อยละ 5

เป็นการจำกัดขอบเขตภาระการชำระหนี้เงินกู้ไว้กับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าและบริการ หรือที่เรียกว่า Debt Service Ratio เพื่อควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศให้สอดคล้องกับรายได้ที่เป็นเกณฑ์แสดงความสามารถในการก่อหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง ซึ่งเดิมมีการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวไว้ในระเบียบก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ข้อ 5 (3) ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาลเทียบกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อ ๆ ไป จะต้องมียัตราส่วนไม่เกินกว่าร้อยละ 9 ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมภาระหนี้ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศให้สอดคล้องกับรายได้ที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ และเป็นการป้องกันความเสี่ยงด้านอัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเกิดขึ้น

โดยกระทรวงการคลังมีหน้าที่รายงานข้อมูลสัดส่วนหนี้สาธารณะข้างต้นที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐทุกหกเดือน สำหรับในกรณีที่สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามตัวเลขสัดส่วนที่กำหนด มาตรา 51 วรรคสอง บัญญัติให้

“...รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี”

รายงานดังกล่าวข้างต้นนั้นจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ และเผยแพร่ผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์อีกทางหนึ่งด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าในกรณีที่หนี้สาธารณะเกินกรอบสัดส่วนที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะรายงานวิธีการที่จะทำให้หนี้สาธารณะกลับมาอยู่ในสัดส่วนที่มีการกำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการรายงานสถานการณ์และวิธีการแก้ไขปัญหาที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร อีกทั้งมีข้อน่าสังเกตว่านอกจากการจัดทำ

รายงานข้างต้นแล้ว คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถที่จะประชุมทบทวนตัวเลขสัดส่วนที่กำหนดไว้และประกาศเปลี่ยนแปลงตัวเลขให้สอดคล้องกับปริมาณหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นและประสิทธิภาพในการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศได้

นอกจากการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัดส่วนในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้ “งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น” ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขาดดุลงบประมาณ โดยในส่วนที่ขาดดุลงบประมาณจะต้องมีปริมาณที่เท่ากับหรือไม่มากกว่าวงบลงทุนในปีงบประมาณนั้น ๆ กล่าวคือ การขาดดุลที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปเพื่อการลงทุน เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายที่ก่อให้เกิดการเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจและทำให้เกิดประโยชน์ในระยะยาว โดยในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาไว้โดยให้มีการแสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างไปจากกรณีที่สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามตัวเลขสัดส่วนที่กำหนด เนื่องจากเป็นการรายงานวิธีการแก้ไขเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงน่าจะสนใจว่าควรที่จะมีการกำหนดวิธีการแก้ไขไว้ในลักษณะเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

ตารางที่ 28 หลักเกณฑ์และสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะ

สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ	สัดส่วนในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี
1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 70 2) สัดส่วนหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ ไม่เกินร้อยละ 35 3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ไม่เกินร้อยละ 10 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด 4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้ส่งออกสินค้าและบริการ ไม่เกินร้อยละ 5	งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปีนั้น
ในกรณีที่สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้กลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี	ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภา พร้อมกับการเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ

ที่มา : พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

3.3 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของต่างประเทศ

สำหรับข้อมูลในส่วนนี้จะเป็นหลักเกณฑ์และรูปแบบของต่างประเทศเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและหลักเกณฑ์ที่มีการปฏิบัติจริงในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศที่นำมาใช้ในการศึกษานี้เป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยรัฐสภา และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการกำกับดูแลกระบวนการดำเนินงานทางการคลัง ทั้งนี้ ข้อมูลการปฏิบัติงานดังกล่าวจะเป็นพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญในการนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อนำแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้ในการพัฒนาแนวทางการรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทยต่อไป

3.3.1 หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองการปกครองมาอย่างยาวนานและถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบรัฐสภา (parliament system) รัฐสภาของประเทศอังกฤษนั้นประกอบด้วยสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และสภาขุนนาง (House

of Lords) โดยสภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อีกทั้งมีอำนาจตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทูถาม การอภิปราย การสอบสวน ของคณะกรรมการธิการ รวมถึงการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้าน การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล⁶² และที่สำคัญ คือ การควบคุมทางการคลัง โดยรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็น ลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมทางการคลังตามหลัก ความยินยอมไว้ว่า รัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ และฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะเสนอ งบประมาณต่อรัฐสภาได้ แต่รัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินและเก็บภาษีจากประชาชนไม่ได้ หากไม่ได้ รับอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน (parliamentary approval is required for all expenditure and taxation)⁶³ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่องหนี้สาธารณะและรายงานการก่องหนี้ สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งสามารถแยกพิจารณา ได้เป็นการจัดทำกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลัง การจัดทำเอกสารงบประมาณและรายงาน การบริหารหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา การรายงานผลการก่องหนี้สาธารณะ รวมถึงบทบาทของ รัฐสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์และสัดส่วนในการก่องหนี้สาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.1.1 การจัดทำกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลัง

ประเทศอังกฤษได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพทางการคลัง (The Code for Fiscal Stability) ซึ่งเป็นรูปแบบของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Law : FRLs) เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศ ในการเพิ่มความน่าเชื่อถือของนโยบายทางการคลังและสร้างวินัยทางการคลังให้เกิดมีขึ้น โดยมีที่มา จาก The Finance Act 1998 Section 155 (7)⁶⁴ ที่ระบุให้รัฐบาลต้องจัดทำกรอบในการดำเนิน นโยบายด้านการคลังเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพัฒนาการจัดทำนโยบายด้านการคลังและการบริหารหนี้ สาธารณะ (fiscal and debt management policy) โดยเป้าหมายหลักในการบริหารหนี้สาธารณะ คือ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาแหล่งเงินของรัฐบาลในระยะยาว ทั้งยังเป็นการคำนึงถึงความเสี่ยง

⁶² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รัฐสภาสหราชอาณาจักร" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2562. แหล่งที่มา: <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-eb/ukpar.pdf>.

⁶³ จักราวดี อนุโยธา, "แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณ รายรับและรายจ่าย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 89-90.

⁶⁴ Finance Act 1998 section 155 Code for fiscal stability.

(7) The first code to be laid before Parliament under this section shall be so laid before 31st December 1998.

และหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายทางการเงินของประเทศ⁶⁵ โดยการตราประมวลกฎหมายรวมถึงการแก้ไขประมวลกฎหมายฉบับนี้ จะไม่สามารถบังคับใช้ได้จนกว่าจะได้รับการอนุมัติโดยมติของสภาสมาชิก ข้อกำหนดทางกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้นโยบายทางการคลังมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้นและช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลว่า เป็นไปตามข้อกำหนดของประมวลกฎหมายหรือไม่ อีกทั้ง แนวปฏิบัติทางการคลังดังกล่าวยังเป็นข้อผูกพันให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามและเผยแพร่การดำเนินงานของรัฐบาลว่าสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้หรือไม่ แต่ไม่มีการกำหนดโทษใด ๆ จากการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว นอกเหนือไปจากปฏิกริยาที่อาจเกิดขึ้นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตลาดการเงิน โดยประมวลกฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพทางการคลัง (The Code for Fiscal Stability) ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายด้านการคลังไว้ ดังนี้

- 1) ปัจจัยเบื้องต้นที่ต้องคำนึงถึงในการดำเนินการทางการคลัง 3 ประการ ได้แก่
 - ก. ความมั่นคงและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงความสำเร็จในการจ้างงาน
 - ข. นโยบายทางการคลังที่สนับสนุนให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
 - ค. กรอบนโยบายทางการคลังของรัฐบาลเพื่อลดปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐบาล
- 2) หลักการบริหารจัดการทางการคลัง (Principles of Fiscal Management) ที่รัฐบาลต้องนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่⁶⁶
 - ก. หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายทางการคลังและการเปิดเผยบัญชีสาธารณะ (Public Accounts) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายทางการคลัง ซึ่งรัฐบาลจะต้องเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของนโยบายทางการคลังและสถานะทางการคลังของรัฐได้
 - ข. หลักเสถียรภาพ โดยการจัดทำนโยบายทางการคลังที่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายทางการคลังที่สามารถคาดการณ์ได้และสอดคล้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ
 - ค. หลักความรับผิดชอบในการบริหารจัดการทางการคลัง ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายทางการคลังอย่างรอบคอบและจัดการสินทรัพย์สาธารณะ หนี้สาธารณะและความเสี่ยงทางการคลังเพื่อให้ฐานะทางการคลังของประเทศไทยมีความยั่งยืนในระยะยาว

⁶⁵ The Institute for Fiscal Studies, "Updating the Uk's Code for Fiscal Stability," [Online] Accessed: 29 January 2022. Available from: <https://ifs.org.uk/wps/wp0429.pdf>

⁶⁶ The Code for Fiscal Stability, 1998

ง. หลักความเป็นธรรม ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายทางการคลัง โดยคำนึงถึงผลกระทบทางการเงินและการคลังที่จะเกิดขึ้นกับคนรุ่นต่อไป ตลอดจนการกระจายภาระการชำระหนี้สาธารณะของคนในรุ่นปัจจุบัน

จ. หลักประสิทธิภาพ โดยการกำหนดแนวทางและการปฏิบัติตามนโยบายทางการคลังที่มีความสมดุล ซึ่งรัฐบาลจะต้องแน่ใจว่ามีการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดคุณค่าและประโยชน์สูงสุด รวมถึงการคำนึงถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายภาษีของรัฐบาลด้วย

รัฐบาลได้จัดทำกรอบในการดำเนินนโยบายด้านการคลังเสนอต่อรัฐสภา โดยมีการเผยแพร่กรอบดังกล่าวเมื่อปี ค.ศ. 1998 พร้อมทั้งได้กำหนดแนวทางในการออกแบบและดำเนินนโยบายด้านการคลัง ตลอดจนการจัดทำรายงานต่าง ๆ ภายใต้กรอบดังกล่าว ได้แก่⁶⁷

1) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ต้องจัดทำงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Report : PBR) ก่อนเริ่มปีงบประมาณเป็นเวลา 3 เดือน ยกเว้นปีงบประมาณแรกของรัฐบาล และหากมีการจัดทำงบประมาณมากกว่า 1 ครั้งต่อปี ให้มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเพียง 1 ครั้ง ซึ่งในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้านี้ ควรมีการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะด้านการคลัง โดยคิดค่าเฉลี่ยตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically-adjusted position)

2) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรจัดทำและเผยแพร่รายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) ภายหลังจากที่มีการจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวควรครอบคลุมถึงการประมาณการทางเศรษฐกิจและการคลัง และนโยบายด้านการคลังที่สำคัญที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งคำอธิบายถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ

3) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรจัดทำและเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report – EFSR) ปีละ 1 ครั้ง ภายหลังจากที่มีการจัดทำงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวควรมีองค์ประกอบดังนี้

ก. ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการคลังของรัฐบาล รวมถึงเป้าหมายของภาคการคลังในระยะยาว

⁶⁷ สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, การศึกษาวิจัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, หน้า 3-6.

ข. การประเมินผลและเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้นตามเอกสารรายงานการคลังและงบประมาณ (Financial Statement and Budget Report : FSBR) กับกลยุทธ์ระยะยาวตามข้อ ก.

ค. การเปรียบเทียบการประมาณการด้านเศรษฐกิจและการคลังในระยะสั้นและกลยุทธ์ระยะยาวตามข้อ ก.

ง. การประมาณการสถานะของภาคการคลังในระยะยาวไม่น้อยกว่า 10 ปีภายใต้สมมติฐานที่มีเหตุผล เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของนโยบายด้านการคลังที่มีต่อคนรุ่นต่าง ๆ รวมถึงความยั่งยืนด้านการคลัง

จ. การวิเคราะห์ผลกระทบของวัฏจักรเศรษฐกิจที่มีต่อภาคการคลัง รวมถึงการประมาณการฐานะการคลังตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Cyclically-adjusted position)

ทั้งนี้ การเตรียมการเพื่อจัดทำรายงานเหล่านี้จะช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐสภาและประชาชนในการกลั่นกรองนโยบายการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลวางแผนในระยะยาวและส่งเสริมนโยบายการคลังที่ยั่งยืนมากขึ้นด้วย

4) การประมาณการทางด้านการเศรษฐกิจและการคลังที่กำหนดภายใต้กรอบข้างต้นควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

ก. สมมติฐานหลักที่ใช้ในการประมาณการ

ข. การประมาณการข้อมูลที่สำคัญ ประกอบด้วย การประมาณการ GDP และองค์ประกอบของ GDP การประมาณการราคา (Retail Prices) ซึ่งรวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดทำเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Target) และการรายงานสถานะปัจจุบันของบัญชีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Balance of Payments)

ค. การประมาณการรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากเป็นไปได้ควรมีการแจกแจงรายละเอียดตามลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงาน

ง. งบกระแสเงินสดที่แสดงการประมาณการกระแสเงินสดในแต่ละปีงบประมาณ

จ. รายได้จากการขายสินทรัพย์

ฉ. ข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นซึ่งช่วยให้เห็นถึงสถานะทางการคลังของรัฐบาล

ช. การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงทางด้านเศรษฐกิจและทางการคลังที่รวมถึงภาระผูกพันด้านการคลัง การกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ ตลอดจนข้อชี้แจงเกี่ยวกับความคลาดเคลื่อนของการประมาณการในอดีต

5) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรอธิบายให้สาธารณะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางบัญชีที่สำคัญ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติเดิม

6) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรเชิญให้สำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) เข้าตรวจสอบสมมติฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการประมาณการทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง และให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบแห่งชาตินำเสนอข้อเสนอแนะทั้งหมดนั้นต่อรัฐสภาด้วย

7) รัฐบาลควรที่จะจัดทำรายงานการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่ครอบคลุมถึงโครงสร้างหนี้และต้นทุนในการกู้ยืมของรัฐบาล ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะได้

8) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ควรเผยแพร่ข้อมูลที่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้านการคลังและสถานะทางการคลังแก่ประชาชน เพื่อให้นโยบายการคลังที่ถูกกำหนดขึ้นโดยขาดความเปิดเผย ตั้งอยู่บนแนวทางที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

9) กระทรวงการคลัง (The Treasury) ต้องจัดให้มีการเผยแพร่รายงานต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างน้อย 6 เดือน หลังจากการเผยแพร่ในครั้งแรก และควรมีการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังด้วย ซึ่งการเผยแพร่เช่นนั้นอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือไม่ก็ได้

โดยสรุปแล้วนั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพทางการคลัง (The Code for Fiscal Stability) เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายทางการคลังและนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะที่สำคัญเพื่อให้รัฐบาลใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำกรอบการดำเนินนโยบายด้านการคลัง ด้วยการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานด้านการคลังและหนี้สาธารณะเสนอต่อสาธารณชน เพื่อให้ทราบถึงสิ่งที่รัฐบาลกำลังจะดำเนินการ การประมาณการรายได้ รายจ่าย เงินกู้ ความเสี่ยงทางการคลังและเศรษฐกิจ รวมถึงรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามแผน (progress reports) เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบถึงสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่และทราบว่า การปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร (compliance reports)

3.3.1.2 การจัดทำเอกสารงบประมาณและรายงานการบริหารหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา

สำหรับปีงบประมาณของประเทศไทยจะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม ของปีถัดไป โดยการกู้เงินนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา เนื่องจากการเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีของประเทศไทยต้องเสนอทั้งวิธีการหารายได้และการกู้เงินมาใช้จ่าย อันเป็นวิธีการที่รัฐบาลอังกฤษถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาช้านาน ส่งผลให้วันที่มีการเสนองบประมาณต่อรัฐสภาของประเทศไทยกลายเป็นวันที่มีความหมายอย่างยิ่งต่อประชาชน เพราะนอกจากประชาชนจะได้รับทราบว่า ตนจะได้ประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาล

ประการใด จำนวนเท่าใดบ้างแล้ว ยังได้รับทราบถึงภาระหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นด้วย⁶⁸ โดยงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาในแต่ละปีจะเป็นลักษณะของ “งบประมาณแบบรวมยอด” ที่มีทั้งข้อมูลงบประมาณด้านรายจ่าย ข้อเสนอเกี่ยวกับภาษีอากร การกู้เงินมาใช้จ่าย และเอกสารประกอบการเสนองบประมาณ รัฐสภาจึงสามารถเห็นถึงภาพรวมของนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการทางการคลังของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ทั้งในส่วนของค่าใช้จ่าย การจัดหารายได้ และการก่อหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในปีนั้น ๆ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินและจัดเก็บรายได้ในแต่ละปี

โดยในการพิจารณางบประมาณประจำปีจะมีการนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณางบประมาณดังกล่าว ซึ่งสามารถแบ่งข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน คือ ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะตามเอกสารงบประมาณ รายงานการบริหารหนี้สาธารณะ และการเสนอบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล ดังนี้

1) ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะตามเอกสารงบประมาณ

สำหรับเอกสารงบประมาณในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “Budget” จะมีการเสนอข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะอยู่ในหัวข้อความยั่งยืนทางการคลัง (Sustainable public finances) โดยมีการคาดการณ์ถึงปริมาณการกู้เงินและอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินของรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยและเงินเฟ้อ ที่จะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต การประเมินการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์การกู้ยืมเงินในระยะปานกลาง การคาดการณ์การขาดดุล การกู้ยืมและหนี้สาธารณะในปริมาณร้อยละต่อ GDP การคาดการณ์ในปีปัจจุบันและในอีก 5 ปีต่อไป ซึ่งเป็นปริมาณการกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ (Public sector net debt) ทั้งในส่วนของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์กรอื่นที่ถูกกำหนดให้อยู่ในภาคสาธารณะ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Office for National Statistics) และสำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ (Office for Budget Responsibility) เป็นผู้จัดทำข้อมูลดังกล่าว ดังตาราง

⁶⁸ อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (กรุงเทพมหานคร: ไทยวิจัยและฝึกอบรม, 2548), หน้า 55

ตารางที่ 29 การคาดการณ์หนี้สาธารณะและการกู้ยืม

Table 1.4: Overview of the OBR's debt and borrowing forecasts (% GDP)

	Outturn		Forecast				
	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
Public sector net debt ¹	84.4	100.2	107.4	109.0	109.7	106.2	103.8
Public sector net debt ex Bank of England ¹	76.1	88.8	93.8	96.0	97.1	97.0	96.8
Public sector net financial liabilities ¹	71.5	86.9	90.4	90.8	90.2	88.9	87.4
General government gross debt ²	84.4	107.6	107.2	107.8	109.3	110.0	110.4
Public sector net borrowing	2.6	16.9	10.3	4.5	3.5	2.9	2.8
Cyclically-adjusted public sector net borrowing	2.6	16.5	9.7	4.2	3.3	2.8	2.7
Public sector current budget deficit	0.6	13.3	7.6	1.7	0.6	0.1	0.0
Cyclically-adjusted current budget deficit	0.7	12.9	6.9	1.4	0.5	0.0	0.0
General government net borrowing ²	2.8	17.1	10.6	4.5	3.5	3.1	3.1

¹ Debt and liabilities at end of March; GDP centred on end of March.

² Consistent with Manual on Government Deficit and Debt, Eurostat, 2019.

Source: Office for National Statistics and Office for Budget Responsibility.

ที่มา : Budget 2021

นอกจากนี้ จะมีเอกสารที่แสดงรายละเอียดของแหล่งข้อมูล (Budget data sources) ทั้งในส่วนของตาราง แผนภูมิ และกราฟทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี เนื่องด้วยไม่สามารถระบุไว้ในเอกสารงบประมาณได้จึงรวบรวมไว้ในเอกสารอีกฉบับ เช่น ข้อมูลดอกเบี้ยที่เกิดจากหนี้ของรัฐบาลกลาง (Central government debt interest) การคาดการณ์เศรษฐกิจ การคาดการณ์ดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะจากจำนวนของกระทรวงการคลัง การกู้ยืมของภาคสาธารณะตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 ถึงปี ค.ศ. 2026 เป็นต้น

2) รายงานการบริหารหนี้สาธารณะ

รายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report) จะมีการเผยแพร่ควบคู่ไปกับเอกสารงบประมาณประจำปี ซึ่งมีการแบ่งการรายงานออกเป็น 3 ส่วน คือ บทนำ (Introduction) นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt management policy) และการจัดหาเงิน (financing remit) รายละเอียดดังนี้⁶⁹

ส่วนที่ 1 บทนำ (Introduction) รายงานการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการกู้ยืม ได้แก่ ขนาดโดยรวมของจัดหาเงินกู้ โครงสร้างการครบกําหนดของพันธบัตรรัฐบาล และเป้าหมายสำหรับการจัดหาเงินสุทธิผ่านธนาคารออมทรัพย์ของรัฐ (National Savings and Investments : NS&I)

ส่วนที่ 2 นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt management policy) แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของกรอบการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลและการกำหนดข้อพิจารณาระยะกลางสำหรับนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะ โดยกรอบการบริหารหนี้สาธารณะเป็นส่วนหนึ่ง

⁶⁹ HM Treasury, "Debt Management Report:2021-22," [Online] Accessed: 19 May 2021. Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/966136/Debt_Management_Report_2021-22.pdf

ของกรอบนโยบายการเงินการคลัง ซึ่งมีการระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ในการบริหารหนี้สาธารณะ หลักการที่เป็นรากฐานของกรอบนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้ การจัดการหนี้สาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการทบทวนการจัดการหนี้ (Debt Management Review) ให้เป็นการลดต้นทุนในระยะยาว สำหรับการตอบสนองต่อความต้องการทางการเงินของรัฐบาล โดยคำนึงถึงความเสี่ยงต่าง ๆ และในขณะเดียวกันยังเป็นการควบคุมดูแลให้นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของนโยบายการเงิน โดยมีความเสี่ยงที่นำมาพิจารณาประกอบการเลือกกลยุทธ์ในการจัดการหนี้สาธารณะทั้งหมด 5 ประการ ได้แก่

ก. ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย (interest rate risk) เป็นความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการออกหนี้ใหม่

ข. ความเสี่ยงในการกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (refinancing risk) เป็นความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น หากมีการกู้เงินในลักษณะนี้เพิ่มขึ้นและมีระยะเวลาครบกำหนดชำระหนี้กระจุกตัวอยู่ภายในปีใดปีหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ค. ความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อ (inflation risk) เป็นความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการลดลงของอำนาจซื้อและการที่เงินต้นและดอกเบี้ยมีค่าลดลง

ง. ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (liquidity risk) เป็นความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถซื้อขายตราสารหนี้ที่ต้องการได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอันเนื่องมาจากตลาดในส่วนนั้นมีสภาพคล่องไม่เพียงพอ

จ. ความเสี่ยงในการดำเนินการ (execution risk) เป็นความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ หากรัฐบาลไม่สามารถเสนอขายตราสารหนี้ได้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือต้องยอมขายในราคาที่ลดลงมากตามราคาตลาด

ส่วนที่ 3 การจัดหาเงิน (financing remit) เป็นการคำนวณทางการเงินที่ต้องใช้ในปีงบประมาณนั้น ๆ และเงินช่วยเหลือที่จะได้รับจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ซึ่งเป็นการจัดหาเงินทุนของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (DMO) รวมถึงการคาดการณ์ความต้องการสนับสนุนทางการเงินโดยสำนักความรับผิดชอบทางงบประมาณ (OBR) ทั้งความต้องการเงินสดสุทธิของรัฐบาลกลาง รายละเอียดการออกตราสารหนี้ ระยะเวลา และวิธีการ (short conventional gilts, medium conventional gilts, long conventional gilts, index-linked gilts) รวมถึงประมาณการระยะกลางสำหรับปริมาณหนี้และอัตราดอกเบี้ย เพื่อให้แน่ใจว่ามีเงินเพียงพอต่อการขาดดุลเงินสดสุทธิของรัฐบาลกลางในแต่ละวัน ซึ่งเกิดขึ้นจากปริมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลมีเงินทุนเพียงพอสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

3) การเสนอบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล

การเสนอแผนการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National Loans Act 1968) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Office) เพื่อดำเนินตามนโยบายเกี่ยวกับหนี้สาธารณะของรัฐบาลในการลดต้นทุนการจัดหาเงินกู้ในระยะยาว โดยคำนึงถึงความเสี่ยงและลดค่าใช้จ่ายในการชดเชยกระแสเงินสดสุทธิของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ มีการแยกบัญชีหลักของรัฐบาลออกเป็นสองบัญชี โดยบัญชีหนึ่งเป็นบัญชีรายได้และค่าใช้จ่าย (revenue and expenditure) ส่วนอีกบัญชีหนึ่งเป็นบัญชีการกู้ยืมและจ่ายเงินกู้ของรัฐบาล (government borrowing and lending)⁷⁰ มีรายละเอียดดังนี้

(ก) The Consolidated Fund เป็นบัญชีเงินทุนของรัฐบาลที่ได้รับเงินมาจากรายได้สาธารณะ คือ ภาษี (public revenue) ที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากรและกรมศุลกากร ค่าบริการ และแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เช่น ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต โดยจะมีการจ่ายเงินจากบัญชีนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นรายจ่ายตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา กล่าวคือ เป็นรายจ่ายที่ระบุไว้ตามพระราชบัญญัติการอนุญาตจ่ายเงินประจำปี (Appropriation Act) และเป็นรายจ่ายที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือทางการเงินตาม Banking Act 2009 เป็นต้น ในกรณีที่การจัดเก็บภาษีและรายรับอื่น ๆ ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เนื่องจากการขาดดุลใด ๆ จะมีการโอนเงินจากบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล (เงินจากการกู้ยืม)⁷¹ เข้ามายังบัญชีเงินทุนนี้เพื่อนำไปเป็นรายจ่ายของรัฐได้อย่างเพียงพอ

(ข) The National Loans Fund เป็นบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทและวิธีการกู้เงินของรัฐบาลเอาไว้ เช่น National Saving Products Treasury bills และ Way and Means overdraft โดยบัญชีนี้มิขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการทางการเงินของบัญชีเงินทุนของรัฐบาล ในกรณีที่การจัดเก็บภาษีและค่าบริการอื่น ๆ ไม่เพียงพอเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาล หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นการกู้ยืมและใช้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลที่เกิดขึ้นในบัญชีเงินทุนของรัฐบาล แต่ในทางกลับกัน หากบัญชีเงินทุน

⁷⁰ HM Treasury, "National Loans Fund Account 2020-21," [Online] Accessed: 6 November 2021. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1018480/CCSO_921300902-001_HMT_National_Loans_Fund_NLF_Web_Accessible.pdf

⁷¹ HM Treasury, "Consolidated Fund Account 2020-21," [Online] Accessed: 23 November 2021. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1018479/CCSO_921300720-001_HMT_Consolidated_Fund_CF_Web_Accessible.pdf

ของรัฐบาลมีปริมาณเกินดุลจะมีการส่งเงินในบัญชีดังกล่าวมายังบัญชีกั๊ยืมเงินของรัฐบาลเพื่อลดความจำเป็นในการกั๊ยืมและเป็นการเพิ่มปริมาณเงินที่สามารถให้ยืมได้ โดยหนี้สินที่เกิดขึ้นจากบัญชีนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของบัญชีเงินทุนของรัฐบาลตามข้อ 1) ซึ่งคาดว่าจะได้รับผลตอบแทนในระยะยาวผ่านรายรับจากภาษีในอนาคต โดยรายรับในแต่ละปีจะขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางภาษีและฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษในช่วงเวลานั้น ๆ⁷²

ทั้งนี้ รัฐบาลมีหน้าที่เสนอบัญชีเงินทุนของรัฐบาล (The Consolidated Fund) และบัญชีการกั๊ยืมเงินของรัฐบาล (The National Loans Fund) ต่อรัฐสภาในทุกปี⁷³ รวมถึงต้องจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับรายรับที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ โดยแยกเป็นรายรับที่มาจากภาษีและแหล่งเงินทุน รวมถึงรายรับที่จะเกิดจากการกั๊ยืมเงินของรัฐบาลเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำบัญชีข้างต้น โดยกำหนดให้เงินที่มีการจ่ายเข้าและออกจากบัญชีการกั๊ยืมเงินของรัฐบาลหรือ The National Loans Fund ในแต่ละวัน ต้องถูกตรวจสอบและควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (The Bank of England) และในส่วนของ การจ่ายเงินเพื่อชำระหนี้จะต้องกระทำโดยกระทรวงการคลังตามวงเงินที่ผู้ตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ (The National Audit Office : NAO) กำหนดไว้⁷⁴ โดยมีสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (The Debt Management Office : DMO) สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะ เพื่อลดต้นทุนและบริหารความเสี่ยงในการก่อหนี้สาธารณะด้วยการจัดการผ่านบัญชีการจัดการหนี้ (The Debt Management Account) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับบัญชีการกั๊ยืมเงินของรัฐบาล (The National Loans Fund)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷² HM Treasury, "National Loans Fund Account 2020-21."

⁷³ The National Loans Act 1968

Section 21 (1) For the financial year ending on 31st March 1969 and each subsequent financial year the Treasury shall prepare [an account relating to the Consolidated Fund, and an account relating to the National Loans Fund, in such form and containing such information as the Treasury consider appropriate.]

⁷⁴ The National loans Act 1968

Section 1 (1) The Treasury shall have an account at the Bank of England, to be called the National Loans Fund.

(2) Money paid into the National Loans Fund shall form one general fund to meet all outgoings from the Fund, and daily statements of all money paid into and out of the Fund, in such form as the Treasury may direct, shall be sent by the Bank of England to the Comptroller and Auditor General.

(3) The Comptroller and Auditor General shall from time to time at the request of the Treasury grant credits on the National Loans Fund for sums payable out of the Fund under this or any other Act and, subject to section 18 of this Act, all payments out of the National Loans Fund shall be made by the Treasury in accordance with credits so granted.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National loans Act 1968) ยังได้กำหนดอำนาจของกระทรวงการคลังในการก่อหนี้ไว้ใน Power of Treasury to borrow Section 12 โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ การกำหนดสกุลเงินที่จะกู้ยืม ประเภทของการกู้ยืม อัตราดอกเบี้ย การชำระคืน รวมถึงการพิจารณาความเหมาะสมของการจัดหาเงินทุน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารทางการเงินของภาครัฐอยู่ในระดับที่เหมาะสมและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน⁷⁵ อย่างไรก็ตาม ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีการกำหนดเพดานหรือวงเงินกู้ของรัฐบาลไว้ หากรัฐบาลมีเหตุผลเพื่อใช้ในการบริหารประเทศย่อมมีอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะขึ้นได้ ซึ่งรัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมปริมาณการกู้ยืมเงินโดยตรง แต่รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมการก่อหนี้ทางอ้อมผ่านการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลและอัตราภาษี กล่าวคือ ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีต่อรัฐสภานั้น รัฐบาลจะต้องเสนอวิธีการหารายได้และการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายพร้อมไปกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือกันมานาน⁷⁶ ดังนั้น รัฐสภาจึงได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งรายจ่าย รายได้ และการกู้ยืมเงิน รวมถึงการคาดการณ์ถึงสถานการณ์ทางการคลังและประมาณการหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ คาดการณ์และการให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสมต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁵ The National loans Act 1968 Section 12 Power of Treasury to borrow

(1) Any money required—

(a) for providing the sums required to meet any excess of payments out of the National Loans Fund over receipts into the National Loans Fund, and

(b) for providing any necessary working balance in the National Loans Fund ,may be raised in such manner and on such terms and conditions as the Treasury think fit, and money so raised shall be paid into the National Loans Fund.

(2) For the purpose of raising money under this section the Treasury may create and issue such securities, at such rates of interest and subject to such conditions as to repayment, redemption and other matters (including provision for a sinking fund) as they think fit.

(3) For the avoidance of doubt it is hereby declared that the power to raise money under this section extends to raising money either within or outside the United Kingdom and either in sterling or in any other currency or medium of exchange, whether national or international.

⁷⁶ อภิชนา นันทราทิพย์, "ปัญหาหนี้ทางการเงินการคลังในการก่อหนี้สาธารณะ : กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 64-65.

3.3.1.3 การจัดทำรายงานผลการก่องหนี้สาธารณะ

ภายหลังจากที่มีการก่องหนี้สาธารณะแล้ว ในประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลจัดทำรายงานการก่องหนี้สาธารณะดังกล่าว ได้แก่ รายงานหนี้ของภาคสาธารณะและตราสารหนี้ของรัฐบาล รายงานประจำปีของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และบัญชีจัดการหนี้ รวมถึงรายงานความเสี่ยงทางการคลังและรายงานความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) รายงานหนี้สาธารณะและตราสารหนี้ของรัฐบาล

สำหรับข้อมูลหนี้สาธารณะมีการนำเสนอไว้ในรายงานประจำปีและการบัญชีของรัฐ (Annual Report and Accounts) ซึ่งแสดงกิจกรรมของกระทรวงการคลังในปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อนำเสนอต่อสภาสามัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 (4) ของพระราชบัญญัติข้อมูลและการบัญชีของรัฐ ค.ศ. 2000 (the Government Resources and Accounts Act 2000)⁷⁷ โดยเป็นรายงานการคลังเกี่ยวกับโครงสร้างการดำเนินงาน การกำกับดูแลการบริหารความเสี่ยงของกระทรวงการคลัง รายงานความรับผิดชอบและการตรวจสอบของรัฐสภา การสอบบัญชีและรายงานของหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่แสดงความเห็นต่อการเงินเสนอต่อรัฐสภา รวมอยู่ในส่วนนี้ด้วยที่น่าสนใจ คือ ในส่วนของรายงานผลการปฏิบัติงาน (Performance report) มีการนำเสนอร้อยละของหนี้ภาคสาธารณะสุทธิ (Public sector net debt : PSND) ต่อ GDP ซึ่งหนี้ภาคสาธารณะนี้จะประกอบด้วยหนี้ของรัฐบาลกลาง (Central Government) หนี้ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) หนี้ของหน่วยงานของรัฐ (Public Corporations, Public Sector Pensions) และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) รวมถึงยังแสดงปริมาณหนี้สาธารณะในปีงบประมาณปัจจุบันและปีที่ผ่านมา และเชื่อมโยงไปสู่การคาดการณ์ของสำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ (The Office for Budget Responsibility : OBR) ว่าปริมาณหนี้สาธารณะจะเข้าสู่เส้นทางที่ยั่งยืนยิ่งขึ้นในระยะกลาง หรือระยะเวลา 3 – 5 ปีข้างหน้า รวมถึงการนำเสนอร้อยละของการกู้เงินของภาคสาธารณะสุทธิ (Public sector net borrowing : PSNB) ต่อ GDP เป็นการกู้ยืมเงินที่แสดงให้เห็นถึงการขาดดุลของรัฐ และเป้าหมายที่จะลดการกู้ยืมลงสู่ระดับที่ยั่งยืนเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ตามการคาดการณ์ของสำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำรายงานข้อมูลการก่องหนี้สาธารณะของภาคสาธารณะโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Office for National Statistics) และเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์

⁷⁷ The Government Resources and Accounts Act 2000

section 6 (4)The Treasury shall lay accounts and reports received under subsection (3)(b) before the House of Commons not later than 31st January of the financial year following that to which they relate.

เป็นรายเดือน โดยแสดงปริมาณหนี้ทั้งในส่วนที่เป็นหนี้สุทธิ⁷⁸ ของภาคสาธารณะทั้งหมด (Public sector net borrowing) ข้อมูลหนี้สุทธิของภาคสาธารณะที่ไม่รวมหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย และหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐ (Public sector net debt excluding public sector banks and the Bank of England) รวมถึงการแสดงผลเฉพาะหนี้ของรัฐบาลกลาง (Central government) นอกจากปริมาณหนี้สาธารณะดังกล่าวแล้ว ยังมีการแสดงผลการกู้ยืมเงินในเดือนที่ผ่านมาของภาคสาธารณะ โดยแสดงเปรียบเทียบกับเดือนเดียวกันในปีที่แล้วและร้อยละ ความเปลี่ยนแปลงของการกู้ยืมที่เกิดขึ้น ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 30 ข้อมูลการกู้ยืมเงินสุทธิของภาคสาธารณะ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2021

Table 1: Public sector net borrowing
Public sector net borrowing by sub-sector compared with the same month a year earlier, UK, December 2021

	December (£ billion)		Change on a year ago	
	2020	2021	£ billion	%
Central Government	23.5	16.2	-7.2	-30.9
Local Government	2.4	2.1	-0.3	-12.0
Public Corporations	-0.1	-0.1	0.0	-19.1
Public Sector Pensions	0.1	0.1	0.0	35.8
Sub-total: Public Sector ex BoE and Banks	25.8	18.3	-7.5	-29.2
Bank of England	-1.4	-1.5	0.0	-1.4
Sub-total: Public Sector ex ¹	24.4	16.8	-7.6	-31.0
Public Sector Banks	-0.8	-0.8	0.0	1.3
Total: Public Sector	23.6	16.1	-7.5	-31.9

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติของประเทศไทย (Office for National Statistics)

ในส่วนของการนำเสนอข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย (The Debt Management Office : DMO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดทำข้อมูลตราสารหนี้ของรัฐบาล ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล (Gilts) และตั๋วเงินคลัง (Treasury bills) รวมถึงข้อมูลการให้สินเชื่อแก่หน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ จากกองทุนการกู้ยืมแห่งชาติ (National Loans Fund) นั้น จะมีการเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ทั้งในส่วน of พันธบัตรรัฐบาล (Gilts) ได้แก่ ผลการดำเนินการ ราคาและผลตอบแทนย้อนหลัง ข้อมูลการออกพันธบัตรรัฐบาล มูลค่าตลาดโดยประมาณ การไถ่ถอนในอนาคต และราคาอ้างอิงสำหรับตั๋วเงินคลัง (Treasury bills) จะมีข้อมูลเกี่ยวกับราคาและผลตอบแทน การออกตั๋วเงินคลัง ผลการประกวดราคา ข้อมูลราคาและผลตอบแทนรายวัน

⁷⁸ หนี้สุทธิของภาคสาธารณะ หมายถึง จำนวนเงินที่ภาคสาธารณะเป็นหนี้ครั้งภาคเอกชน

2) รายงานประจำปีของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและบัญชีจัดการหนี้

รายงานประจำปีของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและบัญชีจัดการหนี้ (Debt Management Account) เป็นรายงานที่นำเสนอต่อสภาสามัญตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลและการบัญชีของรัฐบาล ค.ศ. 2000 (The Government Resources and Accounts Act 2000) และนำเสนอต่อรัฐสภาตาม Schedule 5A แห่งพระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National Loans Act 1968) โดยเป็นการนำเสนอผลการดำเนินงานของบัญชีจัดการหนี้ซึ่งเป็นบัญชีที่ดำเนินการจัดหาเงินโดยการออกตราสารหนี้เพื่อตอบสนองความต้องการทางการเงินของบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล (The National Loans Fund) ทั้งความต้องการทางการเงินในระยะระยะยาวและระยะสั้น รวมถึงความต้องการเงินสดในแต่ละวัน (cash management) ซึ่งมีการแสดงปริมาณเงินในส่วนที่เกินดุลหรือขาดดุลที่เกิดขึ้น วิธีการออกตราสารหนี้ ระยะเวลาของตราสารหนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของตราสารหนี้ การวิเคราะห์กระแสเงินสด ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านราคาอื่น ๆ และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง รวมถึงจะมีการสรุปผลการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดการหนี้สาธารณะในการจัดหาเงินและส่งเงินตามความต้องการของรัฐ การจัดทำแผนการปฏิบัติงานในอนาคต การจัดการเงินสด การจัดการกองทุน เพื่อให้ได้มาตรฐานทั้งในเชิงคุณภาพและความคุ้มค่า พร้อมไปกับการบริหารจัดการความเสี่ยงของการกู้เงิน⁷⁹

3) รายงานความเสี่ยงทางการคลังและรายงานความยั่งยืนทางการคลัง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางงบประมาณและการตรวจสอบแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (The Budget Responsibility and National Audit Act 2011) เป็นกฎหมายที่ช่วยสนับสนุนและเสริมสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของภาคการคลังสาธารณะของอังกฤษ โดยส่งผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ (The Office for Budget Responsibility : OBR) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ด้านงบประมาณและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้หรือสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP การตรวจสอบและจัดทำรายงานเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลัง การคาดการณ์และประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลัง อีกทั้งยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความรับผิดชอบทางงบประมาณ (Budgetary Responsibility Committee) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องการกำหนดนโยบายการคลัง รวมถึงการบริหารหนี้สาธารณะ อันเป็นกลไกที่จะช่วยทำให้การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล

⁷⁹ Debt Management Office, "Annual Report and Accounts 2020-2021," [Online] Accessed: 23 May 2021. Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1000411/DMO_DMA_Annual_Report_and_Accounts_2020-2021__print_.pdf

มีความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ⁸⁰ โดยสำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณ จะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล การก่อกำหนดหนี้สาธารณะ และข้อมูลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่อาจมีการกำหนดค่าตัวเลขหรือการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความมุ่งหมายทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจกรรมทางด้านการคลังภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่เหมาะสมอันมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของรัฐบาล โดยการคาดการณ์ที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายประจำของภาครัฐ รายรับปัจจุบันของภาครัฐ ยอดดุลปัจจุบัน การกู้ยืมสุทธิของภาครัฐ ความต้องการเงินสดสุทธิของรัฐบาลกลาง หนี้สุทธิของภาครัฐ และข้อมูลรวมหรือตัวบ่งชี้อื่น ๆ เพื่อประเมินความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับนโยบายการคลังของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ สำนักงานความรับผิดชอบทางงบประมาณได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังและรายงานความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งมีการรายงานข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับก่อกำหนดหนี้สาธารณะ ดังนี้

(ก) รายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risks report) จัดทำขึ้นทุก 2 ปี ซึ่งในส่วนของหนี้สาธารณะจะมีการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะ (Debt interest risks) โดยพิจารณาจากปริมาณหนี้สาธารณะและอัตราดอกเบี้ย สถานการณ์ของอัตราดอกเบี้ยในอนาคต และผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ทั้งนี้ เนื่องจากรายจ่ายในส่วนของดอกเบี้ยที่เกิดจากการกู้ยืมเป็นรายจ่ายที่สำคัญของการใช้จ่ายสาธารณะและเป็นรายจ่ายที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของรัฐสภา อีกทั้ง ยังเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับปริมาณหนี้สะสม ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการขาดดุลงบประมาณที่ผ่านมาและอัตราดอกเบี้ยที่รัฐบาลต้องจ่าย นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของการกู้ยืมใหม่ยังเป็นความเสี่ยงที่มีผลทำให้ต้องมีการชำระหนี้เพิ่มขึ้น และเป็นเหตุให้อัตราส่วนหนี้สินต่อ GDP เพิ่มขึ้นและเข้าสู่ระดับที่ไม่ยั่งยืนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราการเติบโตของ GDP ที่มีอัตราการเติบโตเพียงเล็กน้อย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงปริมาณหนี้สาธารณะ รวมถึงผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อและความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ยที่จะเกิดขึ้น⁸¹

(ข) รายงานความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal sustainability report) เป็นการประมาณการการเงินสาธารณะในช่วงระยะเวลา 50 ปีข้างหน้า โดยใช้การคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจและการคลังจากช่วงระยะเวลา 5 ปีล่าสุดเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับการประเมินความยั่งยืน โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงด้านงบดุลและดอกเบี้ย

⁸⁰ กฤติธิดา เกิดลาภผล, "มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น," หน้า 92-93.

⁸¹ Office for Budget Responsibility, "Fiscal Risks Report," [Online] Accessed: 19 May 2021. Available from: <https://obr.uk/frr/fiscal-risks-report-july-2019/>

ของหนี้สาธารณะ (Balance sheet and debt interest risks)⁸² ว่าความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย (Interest rate risks) จะเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของอัตราส่วนหนี้สินต่อ GDP ในช่วงระยะเวลาที่การเติบโตของ GDP ยังคงตกต่ำ ในขณะที่เดียวกันอาจเกิดความเสี่ยงด้านการเงิน (Financing risks) จากการขาดดุลเงินสดจำนวนมาก เนื่องจากหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างและช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินจะครบกำหนดและทำให้ระดับหนี้สาธารณะสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ GDP ซึ่งอาจกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานการลงทุนในตลาดการเงิน ทั้งยังกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยและอัตราเงินเฟ้อ (Sensitivity to interest rate and inflation surprises) ในระบบการเงินของประเทศด้วย

3.3.1.4 บทบาทของรัฐสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์และสัดส่วนในการก่อหนี้สาธารณะ

ประเทศอังกฤษมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้เกิดการลงทุนอย่างยั่งยืนไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะในสมัยของรัฐบาลพรรคแรงงานในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งต่อมา มีการนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเงิน ค.ศ. 1998 (The Finance Act 1998) โดยเป็นการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในการก่อหนี้สาธารณะที่สำคัญ 2 ประการ⁸³ ได้แก่

1) Golden Rule เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่ให้รัฐบาลกู้ยืมได้เฉพาะกรณีการนำมาเป็นรายจ่ายลงทุนเท่านั้น แต่ไม่อนุญาตให้กู้ยืมมาเพื่อใช้สมทบในงบประจำ กล่าวคือเป็นกรณีที่รายได้ประจำ (ไม่รวมรายได้จากการขายทรัพย์สินถาวร) หักด้วยรายจ่ายประจำ (ไม่รวมรายจ่ายลงทุน) จะต้องมากกว่าหรือเท่ากับศูนย์ หรืออาจเรียกได้ว่า มีดุลการดำเนินงานประจำ (Current Balance) สมดุลเป็นอย่างน้อย เพื่อช่วยให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างรุ่น โดยการสร้างความมั่นใจว่าผู้เสียภาษีในอนาคตจะไม่ต้องจ่ายภาษีไปเพื่อการใช้จ่ายและประโยชน์ของคนในรุ่นก่อนที่ก่อหนี้สาธารณะขึ้น และเพื่อให้เกิดการนำเงินมาลงทุนมากกว่าการเพิ่มรายจ่ายประจำ แต่ทั้งนี้การลงทุนจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ระยะยาวที่จะได้รับการลงทุนนั้นด้วย

2) Sustainable Investment Rule เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะ (The public sector's debt) ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพและรอบคอบ (stable and prudent level) โดยในทางปฏิบัติ

⁸² Office for Budget Responsibility, "Fiscal Sustainability Report," [Online] Accessed: 19 May 2021. Available from: <https://obr.uk/fsr/fiscal-sustainability-report-july-2020/>

⁸³ The Institute for Fiscal Studies, "The Fiscal Rules and Policy Framework," [Online] Accessed: 19 May 2021. Available from: <https://www.ifs.org.uk/bns/bn16.pdf>

มีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ภายในรอบวัฏจักรของเศรษฐกิจ⁸⁴ ซึ่งกฎเกณฑ์ลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมกฎเกณฑ์การลงทุนตาม Golden Rule ที่พยายามหลีกเลี่ยงการสร้างภาระการชำระหนี้ให้กับคนรุ่นต่อไป ทั้งยังมีเป้าหมายเพื่อรักษาหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความยั่งยืนและเพื่อให้เกิดการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบด้านงบประมาณและการตรวจสอบแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (The Budget Responsibility and National Audit Act 2011) โดยบัญญัติให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำกฎบัตรของความรับผิดชอบทางงบประมาณ “The Charter for Budget Responsibility”⁸⁵ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำแนวนโยบายการคลังและนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ รวมถึงการนำแนวนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการกำหนดเป้าหมายของรัฐบาลในทางการคลังจึงมักเรียกกันว่า

⁸⁴ วัฏจักรเศรษฐกิจเป็นการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา วัฏจักรเศรษฐกิจ 1 รอบ ประกอบด้วย (1) ช่วงเศรษฐกิจขาขึ้น (Expansion) (2) จุดสูงสุดของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Peak) (3) ช่วงเศรษฐกิจขาลง (Recession) และ (4) จุดต่ำสุดของเศรษฐกิจ (Trough) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดได้จากหลายสาเหตุและไม่ได้มีช่วงเวลาที่แน่นอน โดยส่วนใหญ่แล้ววัฏจักรเศรษฐกิจมักสะท้อนผ่านอัตราการขยายตัว GDP และแนวโน้มการเติบโตในระยะยาว (Long Term Growth) และในหลายประเทศมีการจัดทำเครื่องชี้วัฏจักรเศรษฐกิจเพื่อติดตามภาวะเศรษฐกิจได้ง่ายและรวดเร็วมากขึ้น อย่างไรก็ตาม วัฏจักรเศรษฐกิจ 1 รอบอาจจะใช้เวลาตั้งแต่ 1 - 12 ปีโดยประมาณ

⁸⁵ Budget Responsibility and National Audit Act 2011

Part 1 Budget responsibility

Section 1 Charter for Budget Responsibility

(1) The Treasury must prepare a document, to be known as the Charter for Budget Responsibility, relating to the formulation and implementation of fiscal policy and policy for the management of the National Debt.

(2) The Charter must in particular set out—

(a) the Treasury's objectives in relation to fiscal policy and policy for the management of the National Debt,

(b) the means by which the Treasury's objectives in relation to fiscal policy will be attained

(“the fiscal mandate”), and

(c) matters to be included in a Financial Statement and Budget Report prepared under section 2

(3) The Charter may contain such other material as the Treasury considers appropriate (and see also section 6)

(4) The Treasury must lay the Charter before Parliament.

(5) The Treasury may from time to time modify the Charter.

(6) When the Charter is modified the Treasury must lay the modified Charter before Parliament.

(7) The Charter (or the modified Charter) does not come into force until it has been approved by a resolution of the House of Commons.

(8) The Treasury must publish the Charter and any modified Charter once approved by the House of Commons.

เป็นกฎการคลัง (Fiscal Rule) โดยมีกฎบัตรนี้ขึ้นใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2011 ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องเสนอต่อรัฐสภาก่อนการบังคับใช้กฎบัตรดังกล่าว รวมถึงกระทรวงการคลังอาจแก้ไขกฎบัตรนี้ได้เป็นครั้งคราว โดยกฎบัตรหรือกฎบัตรฉบับที่แก้ไขจะไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วกระทรวงการคลังจะต้องเผยแพร่กฎบัตรที่แก้ไขดังกล่าวต่อไป สำหรับเนื้อหาของกฎบัตรของความรับผิดชอบทางงบประมาณนี้จะเป็นการนำเสนอแนวทางของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการคลังและนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะอย่างยั่งยืน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ

- 1) เพื่อปรับปรุงความโปร่งใสของกรอบนโยบายทางการคลังของรัฐบาล
 - 2) เพื่อระบุวิธีการของรัฐบาลที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (fiscal mandate)
- ทั้งนี้ กฎบัตรของความรับผิดชอบทางงบประมาณ (The Charter for Budget Responsibility)

ฉบับปัจจุบันได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาสามัญและเสนอต่อรัฐสภาเมื่อปี ค.ศ. 2021 โดยกรอบนโยบายทางการคลังของรัฐบาล (The government's fiscal policy framework) ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (Objectives for fiscal policy) เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเกิดความคุ้มค่าสำหรับผู้เสียภาษี รวมถึงมีความเข้มแข็งด้านการเงิน และความยุติธรรมระหว่างรุ่น พร้อมทั้งได้กำหนดวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น (Mandate for fiscal policy) คือ ปริมาณการกู้ยืมสุทธิในอัตราร้อยละต่อ GDP ลดลงภายใน 3 ปี และมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล โดยรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนพร้อมไปกับการควบคุมการกู้ยืมและหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นด้วย จึงมีการกำหนดเป้าหมายในการลงทุนของภาครัฐไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP โดยเฉลี่ยตลอดระยะเวลาที่คาดการณ์ นอกจากนี้ ได้มีการประกันค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการไว้ในงบประมาณของประเทศ เพื่อให้แน่ใจว่าการใช้จ่ายดังกล่าวยังคงมีความยั่งยืน และในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการคลังอาจระงับเป้าหมายดังกล่าวไว้ชั่วคราว และออกแถลงการณ์ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งนำเสนอแผนของรัฐบาลที่จะกลับไปยังเป้าหมายเดิมที่มีการระงับไว้ชั่วคราวต่อรัฐสภาด้วย⁸⁶

3.3.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ในการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States of America) เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ จำนวน

⁸⁶ HM Treasury, "Charter for Budget Responsibility: Autumn 2016 Update," [Online] Accessed: 17 November 2019

Available from:

https://obr.uk/docs/dlm_uploads/charter_for_budget_responsibility_autumn_2016_update_final_for_laying_web.pdf

50 รัฐ และมีรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือรัฐบาลระดับสหพันธรัฐ (Federal Government of the United States) เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วทั้งประเทศ สำหรับการปกครองระดับสหพันธรัฐนี้มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา หรือที่เรียกว่าสภาคองเกรส (The Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง House of Representatives) และวุฒิสภาหรือสภาสูง (Senate) 2) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำฝ่ายบริหารและเป็นประมุขของประเทศ และ 3) ฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่ในการตีความและตัดสินคดี โดยแต่ละฝ่ายมีที่มาที่เป็นอิสระต่อกัน มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยอำนาจของฝ่ายบริหารและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต่างแยกอำนาจเป็นอิสระจากกันโดยเด็ดขาด⁸⁷ สำหรับระบบงบประมาณของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับสหพันธรัฐมีการกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนองบประมาณประจำปีต่อสภาคองเกรส โดยเป็นงบประมาณที่แสดงภาพรวมของฐานะทางการคลังของรัฐทุกด้าน ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย การกู้ยืม และหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นลักษณะของ “งบประมาณรวมยอด” (Unified Budget) ที่ทำให้รัฐสภาสามารถพิจารณาเกี่ยวกับคุณภาพของงบประมาณได้อย่างครอบคลุม โดยรัฐสภาหรือสภาคองเกรสนี้มีอำนาจทางการคลังที่สำคัญ 3 ประการ คือ อำนาจในการจัดเก็บรายได้ อำนาจในการจ่ายเงินแผ่นดิน และอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะ โดยอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะนั้นเป็นกรณีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่าย เป็นผลทำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณ รัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินและนำมาสู่การก่อหนี้หรือเพิ่มปริมาณของหนี้สาธารณะ ซึ่งอำนาจในการอนุมัติให้มีการกู้เงินเป็นอำนาจของสภาคองเกรส⁸⁸ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา⁸⁹ นอกจากนี้ สภาคองเกรสยังมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เพื่อควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะ การจัดตั้งหน่วยงานทางการคลังเพื่อกำกับติดตามการดำเนินการทางการคลังและการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล รวมถึงการจัดทำรายงานทางการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบได้โดยง่าย ซึ่งหากแบ่งการพิจารณาข้อมูลในส่วนนี้ออกเป็นการจัดทำเอกสารงบประมาณและแผนการกู้เงิน การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ และบทบาทของรัฐสภาในการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ จะมีรายละเอียดดังนี้

⁸⁷ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2560), หน้า 21-22.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 33-34.

⁸⁹ The Constitution of the United States

Article 1 Section 8 The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States; To borrow Money on the credit of the United States;

3.3.2.1 การจัดทำเอกสารงบประมาณและแผนการกู้เงิน

สำหรับปีงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป งบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาจะถูกนำเสนอโดยประธานาธิบดี ตามรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 (The budget and Accounting Act of 1921) ที่สร้างกรอบทางกฎหมายเพื่อให้การนำเสนองบประมาณระดับสหพันธรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักให้การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีนั้น จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลรายจ่าย รายได้ และการขาดดุล ได้แก่ 1) ประมาณการรายรับ รายจ่าย และข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับ 5 ปีงบประมาณต่อไป 2) รายรับ รายจ่าย และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณก่อนหน้า 3) ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ และ 4) รายงานการเงินของรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะและกองทุนการเงิน (Trust funds) การเสนองบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (The Budget of The United States Government) ต่อสภาองเกรส จึงเป็นการเสนอชุดของเอกสารงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย⁹⁰

1) เอกสารหลัก คือ งบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (The Budget of The United States Government) ซึ่งระบุถึงค่าแถมงบประมาณของประธานาธิบดี ข้อมูลเกี่ยวกับค่าของงบประมาณประจำปีของประธานาธิบดี ภาพรวมของงบประมาณและตารางสรุปข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ด้านรายได้และรายจ่าย ข้อเสนอของประธานาธิบดี ในด้านต่าง ๆ เช่น การขยายหลักประกันสุขภาพ การแก้ไขปัญหาคนเข้าเมือง การตัดลด การรวม การประหยังบประมาณ และตารางงบประมาณรวม (Budget totals) ที่แสดงให้เห็นถึงรายจ่าย รายได้ การขาดดุล และหนี้สาธารณะ สำหรับข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะนั้น หากพิจารณาถึงเอกสารงบประมาณฉบับปี ค.ศ. 2022 (Budget of the U.S. Government 2022) จะพบว่ามีกรนำเสนอข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะในช่วงเวลา 2 ปีย้อนหลัง ไปจนถึงอีก 10 ปีข้างหน้า (Summary Tables ค.ศ. 2020 – ค.ศ. 2031) โดยแสดงวงเงินขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยสาธารณะ (debt held by the public)⁹¹ และหนี้สาธารณะในอัตราร้อยละต่อ GDP

2) เอกสารรองหรือเอกสารประกอบงบประมาณอื่น ๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณ โดยเอกสารประกอบงบประมาณที่เสนอไปพร้อมกับงบประมาณ เช่น

⁹⁰ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส , หน้า 45.

⁹¹ หนี้ที่ถือโดยภาคสาธารณะ (debt held by the public) คือ หนี้ของรัฐบาลกลางในส่วนที่ไม่ได้ถือโดยรัฐ เช่น หนี้ที่ถือโดยบุคคล ธนาคาร บริษัทประกันภัย รัฐบาลของมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น กองทุนรวม รัฐบาลต่างประเทศ บริษัทต่างประเทศ และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Bank : Fed) ซึ่งเป็นภาระหนี้ที่สัมพันธ์กับผลผลิตทางเศรษฐกิจทั้งหมดของประเทศ และสอดคล้องกับความสามารถในการจัดหาเงินทุนหรือชำระคืนหนี้ดังกล่าว

(ก) เอกสารการวิเคราะห์งบประมาณ (Analytical Perspectives) เป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลเชิงวิเคราะห์เฉพาะประเด็นที่สำคัญและนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลงบประมาณอื่น ๆ รวมถึงการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและการบัญชี ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลกลาง วิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง และเสนอข้อมูลเชิงเทคนิคอื่น โดยในฉบับปีงบประมาณ ค.ศ. 2022 มีการนำเสนอข้อมูลการก่อกำหนดที่ที่น่าสนใจ⁹² เช่น

- การคาดการณ์งบประมาณระยะยาว (Long-term Budget Outlook) เป็นการคาดการณ์การขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยสาธารณะ และร้อยละต่อ GDP ทั้งในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาและแนวโน้มในอีก 25 ปีข้างหน้า โดยคาดการณ์ว่าจะมีปริมาณการขาดดุลลดน้อยลง

- การกู้เงินและหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง (Federal borrowing and Debt) แสดงถึงหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการขาดดุลงบประมาณที่ผ่านมา ปริมาณหนี้สาธารณะทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย หักลบกับหลักทรัพย์ที่ถือโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะเป็นปริมาณของหนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ (debt held by the public) ซึ่งเป็นหนี้ที่ต้องใช้คืนและผิดนัดชำระหนี้ไม่ได้ เนื่องจากเป็นหนี้ที่ถือโดยสถาบันการเงิน ธนาคาร บริษัทต่าง ๆ หรือเจ้าหนี้ในต่างประเทศ รวมถึงแนวโน้มหนี้ของรัฐบาลกลางและอัตราดอกเบี้ยของหนี้ดังกล่าว ซึ่งแสดงปริมาณและร้อยละต่อ GDP ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 ถึงปัจจุบัน และประมาณการในอีก 10 ปีข้างหน้า รวมถึงความสัมพันธ์และความเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะอันเนื่องมาจากการขาดดุล ปริมาณหนี้สาธารณะ การกู้ยืมเงิน การชำระหนี้สาธารณะ การใช้จ่ายของรัฐบาล นโยบายในการจัดการหนี้ และผลกระทบจากเศรษฐกิจ

- การนำเสนอข้อมูลในอดีตที่ผ่านมา (Historical Tables) เพื่อนำเสนอข้อมูลงบประมาณในอดีตที่หลากหลายและเป็นแหล่งอ้างอิงที่สะดวกเพียงแหล่งเดียว รวมถึงเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบกับข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาพรวมของงบประมาณที่แสดงรายรับ รายจ่าย และงบประมาณส่วนเกินหรือขาดดุล และนำเสนอในรูปแบบร้อยละต่อ GDP ในปี ค.ศ. 1789 - ค.ศ. 2026 หนี้ของรัฐบาลกลางทั้งหมด (Gross Federal Debt) และหนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ (debt held by the public) ทั้งปริมาณหนี้ทั้งหมดและร้อยละต่อ GDP ในปี ค.ศ. 1940 - ค.ศ. 2026

(ข) เอกสารภาคผนวก (Appendix) เป็นเอกสารที่แสดงรายละเอียดของงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณหรือการบริหารกองทุน เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการจัดการจัดสรรงบประมาณของสภาองเกรส นอกจากนี้ยังมีภาคผนวกที่ให้รายละเอียดของแผนงานและการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นการให้ข้อมูลที่มี

⁹² Office of Management and Budget, "Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2022," [Online] Accessed: 30 January 2022. Available from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2022-PER/pdf/BUDGET-2022-PER.pdf>

รายละเอียดมากกว่าเอกสารงบประมาณอื่น ๆ เอกสารนี้ยังรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมบางประเภทที่ไม่ได้แสดงไว้ในงบประมาณอีกด้วย

(ค) ตารางเปรียบเทียบข้อมูลงบประมาณในอดีต (Historical Tables) เป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย ส่วนเกินดุลหรือขาดดุล หนี้ของรัฐบาล ซึ่งเป็นการแสดงข้อมูลเปรียบเทียบย้อนหลังตั้งแต่ปี 1940 ถึงปีงบประมาณปัจจุบัน

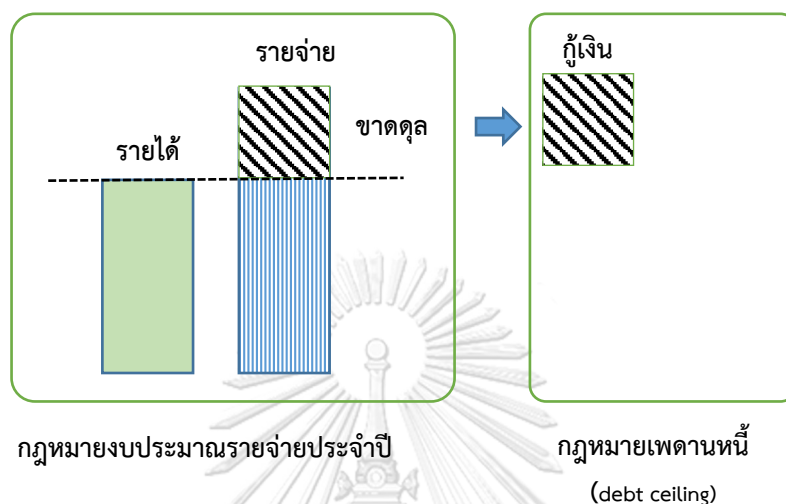
เมื่อประธานาธิบดีเสนองบประมาณและเอกสารประกอบข้างต้นต่อสภาองเกรสแล้ว สภาองเกรสจะพิจารณาคำของงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอและกำหนดกรอบทางงบประมาณที่เรียกว่า “Budget Resolution” ซึ่งเป็นภาพรวมของงบประมาณประจำปีที่กำหนดวงเงินรวมของงบประมาณรายจ่าย วงเงินรวมของรายได้ วงเงินรวมของการอนุญาตให้ก่อหนี้ผูกพัน วงเงินรวมของการอนุญาตให้จ่ายเงินจากคลัง รวมทั้งยอดการขาดดุลหรือเกินดุลงบประมาณ และภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาถึงมาตรการในการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะด้วยการรักษาความสมดุลหรือลดการขาดดุลงบประมาณภายใต้มาตรการที่เรียกว่า pay-as-you-go (paygo) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณสมดุลและควบคุมการขาดดุลงบประมาณ ฉุกเฉิน ค.ศ. 1985 (The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) และรัฐบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 (The Budget Control Act of 2011) ซึ่งกำหนดให้มีการตัดลดรายจ่าย และหากไม่สามารถลดได้ตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องมีการดำเนินการตัดลดรายจ่ายโดยอัตโนมัติ (Budget Sequestrations)⁹³ สำหรับรายละเอียดจะกล่าวไว้ในหัวข้อต่อไป เมื่อกรอบทางงบประมาณดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาเพื่อเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณประจำปีแล้ว จะเข้าสู่การจัดทำร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยคณะอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จากนั้น จึงเป็นการให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับต่าง ๆ และการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับที่ตกลงร่วมกันโดยสภาองเกรส จากนั้น ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้รัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ในส่วนของการก่อหนี้สาธารณะนั้น เมื่อได้มีการพิจารณาวงเงินรวมของงบประมาณรายจ่าย วงเงินรวมของรายได้ รวมทั้งยอดการขาดดุลหรือเกินดุลงบประมาณ และภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลางแล้ว หากรายได้ของรัฐบาลกลางและการใช้จ่ายของรัฐบาลเท่ากันในปีงบประมาณที่กำหนดรัฐบาลจะมีงบประมาณที่สมดุล หากรายได้มากกว่าการใช้จ่ายผลลัพธ์ก็คือเกินดุล แต่ถ้าวางการใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่าการเก็บภาษีผลที่ตามมาคือการขาดดุล รัฐบาลกลางจึงต้องกู้ยืมเงิน

⁹³ สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส, หน้า 39-40.

เพื่อนำมาใช้จ่ายในส่วนของวงเงินขาดดุลงบประมาณในปีนั้น ๆ⁹⁴ ซึ่งจะนำมาสู่การกู้เงินที่จะต้องอยู่ภายในเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดโดยสภาองค์กรสีกชั้นหนึ่งด้วย

แผนภาพที่ 2 การกู้เงินของรัฐเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (Budget Deficit)



หน่วยงานที่ดำเนินการกู้เงินและออกตราสารหนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ สำนักบริหารหนี้ (Office of Debt Management : ODM) โดยมีกลยุทธ์หลักในการจัดหาเงินทุนสำหรับความต้องการกู้ยืมของรัฐบาลในต้นทุนที่ต่ำที่สุด เมื่อมีการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางเกินรายได้ สำนักบริหารหนี้จะประสานไปยังสำนักบริการทางการคลัง (Bureau of the Fiscal Service) เพื่อกู้ยืมเงินที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยการขายหลักทรัพย์ให้แก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐผ่านทางขั้นตอนการประมูล สำนักบริการทางการคลังจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการออกหลักทรัพย์ รวมถึงระบบที่เกี่ยวข้องและการตรวจสอบการประมูลเพื่อความปลอดภัย ซึ่งปัจจุบันกระทรวงการคลังเสนอหลักทรัพย์ในความต้องการของตลาด 5 ประเภท ได้แก่ ตั๋วเงินคลัง (Treasury bills) พันธบัตร (bonds) พันธบัตรรัฐบาลที่มีการปรับมูลค่าโดยอ้างอิงจากอัตราเงินเฟ้อ (treasury inflation protection securities หรือ TIPS) และตราสารหนี้อัตราลอยตัว (FRN) โดยปริมาณหนี้ส่วนใหญ่จะถือโดยภาครัฐ (หนี้ที่ถือโดยกองทุนการเงินของรัฐบาล หรือ trust fund) และอีกส่วนจะเป็นหนี้ที่ถือโดยภาคสาธารณะ

⁹⁴ Institute for Policy Studies, "Borrowing and the Federal Debt," [Online] Accessed: 17 May 2021. Available from: <https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/borrowing-and-federal-debt/>

3.3.2.2 การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ

สำหรับการจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 หัวข้อ คือ รายงานหนี้สาธารณะ การจัดทำรายงานหนี้สาธารณะประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) รายงานหนี้สาธารณะ (Public Debt Reports)

ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code)⁹⁵ มีบทบัญญัติในส่วนของการเงินการคลังตาม Title 31 Subtitle II Chapter 11 Section 1116 ที่ได้วางหลักถึงการรายงานข้อมูลของหน่วยงาน และ Section 1122 วางหลักเกี่ยวกับความโปร่งใสของกิจกรรมการดำเนินงาน เป้าหมายและผลการดำเนินงาน โดยให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชน สมาชิกและคณะกรรมการของสภาองเกรสสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย และกำหนดให้สำนักบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) เป็นผู้ตรวจสอบและรับทราบการรายงานดังกล่าวด้วย โดยให้มีการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนด การประเมินแผนปฏิบัติงานกับผลการดำเนินงาน รวมถึงการอธิบายผลของกิจกรรมที่ไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้มีการทบทวนผลการดำเนินงานและปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานในปีต่อ ๆ ไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หากพิจารณาในส่วนของการรายงานหนี้สาธารณะ (Public Debt Reports) ที่กระทรวงการคลัง โดยสำนักบริการทางการคลัง (Bureau of the Fiscal Service) เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์จะมีประกอบไปด้วยข้อมูล ดังนี้⁹⁶

- Financial Report รายงานทางการเงินประจำปีจัดทำโดยกระทรวงการคลังและสำนักบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget) แสดงถึงการเงินของรัฐบาลกลาง เช่น รายได้ ทรัพย์สิน หนี้สิน ภาระผูกพัน และมีกล่าวถึงประเด็นทางการเงินที่สำคัญ

⁹⁵ United States Code Title 31 Money and Finance Subtitle II THE BUDGET PROCESS Chapter 11

Section 1116 Agency performance reporting (a) The head of each agency shall make available on a public website of the agency and to the Office of Management and Budget an update on agency performance.

Section 1122. Transparency of programs, priority goals, and results (d) Information on Website.-

The information made available on the website under this section shall be readily accessible and easily found on the Internet by the public and members and committees of Congress. Such information shall also be presented in a searchable, machine-readable format. The Director of the Office of Management and Budget shall issue guidance to ensure that such information is provided in a way that presents a coherent picture of all Federal programs, and the performance of the Federal Government as well as individual agencies.

⁹⁶ Bureau of the Fiscal Service, "Public Debt Reports," [Online] Accessed: 30 January 2022. Available from: <https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd.htm>.

ที่อาจกระทบต่อการดำเนินงานในอนาคตและการบรรลุความยั่งยืนทางการคลังในระยะกลางและระยะยาว โดยให้มุมมองที่ครอบคลุมต่อประธานาธิบดี สภาคองเกรส และประชาชนชาวอเมริกาเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล สำหรับการบริหารหนี้สาธารณะที่ยั่งยืนหมายถึง นโยบายที่อัตราส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP มีเสถียรภาพหรือลดลงในระยะยาว รายงานฉบับนี้จึงมีการคาดการณ์อัตราส่วนหนี้สินต่อ GDP ของรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวไว้ด้วย⁹⁷

- Accountability Report รายงานฉบับนี้เป็นการนำเสนองบการเงิน จำนวน 5 รายการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงงบดุล ทุนสุทธิ งบประมาณ ปริมาณหนี้คงค้าง รวมถึงเงินกู้และดอกเบี้ย
- Debt Position and Activity Report รายงานสถานะหนี้ในปัจจุบันและในอดีตของกระทรวงการคลัง (History of the Public Debt) และยอดหนี้คงค้างทั้งหมด และแบ่งออกเป็นหลักทรัพย์ในความต้องการของตลาด (Marketable Debt) และหลักทรัพย์ที่ไม่อยู่ในความต้องการของตลาด (Nonmarketable Debt)
- Debt to the Penny and Who Holds It แสดงข้อมูลยอดคงค้างของหนี้สาธารณะแบ่งเป็นหนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ (Debt Held by the Public) และหนี้ที่ถือครองภายในหน่วยงานของรัฐบาล (Intragovernmental Holdings)
- Daily Treasury Statement แสดงงบดุล ทุนสุทธิ การฝากและการถอนเงินสด มูลค่าของหลักทรัพย์ และวงเงินหนี้ตามกฎหมาย (Debt Subject to Limit)
- Monthly Statement of the Public Debt แสดงหนี้สาธารณะประจำเดือน โดยแสดงข้อมูล ณ วันทำการที่สี่ของแต่ละเดือน ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของรัฐ ทั้งในส่วนของหลักทรัพย์ที่อยู่ในความต้องการของตลาด และหลักทรัพย์ที่ไม่ได้อยู่ในความต้องการของตลาด โดยครอบคลุมทั้งหนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะและหนี้ที่ถือครองโดยหน่วยงานของรัฐ
- Savings Bond Issues, Redemptions, and Maturities by Series แสดงมูลค่าของพันธบัตรออมทรัพย์ แยกตามกำหนดไถ่ถอน
- Schedules of Federal Debt เป็นการตรวจสอบโดยสำนักงานความรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Office : GAO) ว่าการนำเสนอข้อมูลหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง มีการนำเสนออย่างถูกต้อง เป็นธรรม และมีการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพต่อการรายงานทางการเงินการคลังดังกล่าวหรือไม่

⁹⁷ Bureau of the Fiscal Service, "Financial Report of the United States Government," [Online] Accessed: 30 January 2022. Available from: <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/>

- Monthly State and Local Government Series ข้อมูลหลักทรัพย์ของมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นรายเดือน เช่น ปริมาณหลักทรัพย์คงค้างและเงินต้น ระยะเวลาครบกำหนดของหลักทรัพย์

- Historical Debt Outstanding ประวัติหนี้คงค้าง เป็นชุดข้อมูลที่สรุปยอดหนี้คงค้างทั้งหมดของรัฐบาลสหรัฐฯ ณ สิ้นปีงบประมาณแต่ละปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 ถึงปัจจุบัน

- Interest Expense on the Public Debt Outstanding แสดงค่าใช้จ่ายสำหรับยอดค้างชำระของหนี้สาธารณะในรายเดือนและรายปีบัญชีจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการกู้ยืมเงินในสหรัฐฯ (คำนวณตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนด) เช่น ตัวเงินคลังและพันธบัตรหนังสือรับรองหนี้ต่างประเทศและในประเทศ

2) การจัดทำรายงานหนี้สาธารณะประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในส่วนของประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code) Title 31 Subtitle III Chapter 31 Section 3130 ได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดทำรายงานหนี้สาธารณะประจำปี (Annual public debt report) โดยให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานต่อคณะกรรมการรายได้ (Ways and Means) ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการคลังของวุฒิสภา ซึ่งจะปรากฏข้อมูลหนี้สาธารณะดังนี้

(ก) กิจกรรมหนี้สาธารณะของกระทรวงการคลัง และการดำเนินงานของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Financing Bank)

(ข) ข้อมูลหนี้สาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย

- ระดับหนี้สาธารณะ ณ วันปิดบัญชีของปีงบประมาณปัจจุบัน และที่คาดการณ์ไว้ในอีก 5 ปีงบประมาณข้างหน้า

- อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของปีงบประมาณปัจจุบัน และที่คาดการณ์ไว้ในอีก 5 ปีงบประมาณข้างหน้า

- ดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะดังกล่าว ในปีงบประมาณก่อนหน้าและที่คาดการณ์ไว้ในปีงบประมาณปัจจุบันและ 5 ปีงบประมาณข้างหน้า

- ตารางแสดงหนี้สาธารณะสุทธิที่ครบกำหนด ณ เวลาที่ส่งรายงานและปีก่อนหน้า รวมถึงคำอธิบายกลยุทธ์ที่ใช้ในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ การประมาณการและสมมติฐานเกี่ยวกับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับปีบัญชีปัจจุบันและ 5 ปีงบประมาณข้างหน้า

- คำอธิบายเกี่ยวกับผู้ถือหนี้สาธารณะและอัตราส่วนของหนี้สาธารณะแยกตามประเภทผู้ถือหนี้สาธารณะ

- ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานทางการเงินของธนาคารกลางสหรัฐ รวมถึงการชำระคืนเงินกู้และการชำระหนี้ล่วงหน้า ระดับและประเภทของกิจกรรมการให้ยืม สำหรับปีบัญชีปัจจุบันและปีบัญชีก่อนหน้า

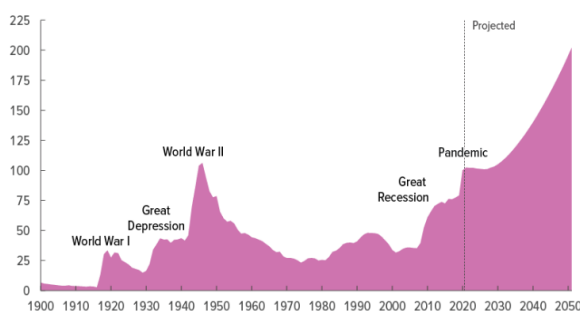
3) การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณสภาองเกรส (Congressional Budget Office : CBO) ซึ่งเป็นองค์กรทางการคลังที่เป็นอิสระและถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติการอนุมัติงบประมาณของสภาองเกรสและการควบคุมยั้งงบประมาณ ค.ศ. 1974 (The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) เพื่อให้สภาองเกรสมีบทบาทในการควบคุมงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสำนักงบประมาณสภาองเกรสจะทำหน้าที่ในการนำเสนอการวิเคราะห์งบประมาณ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณ รายรับ รายจ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ เพื่อประกอบการพิจารณาของสภาองเกรส ตลอดจนการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังของรัฐบาลและผลการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล โดยข้อมูลประกอบการสนับสนุนในกระบวนการงบประมาณนั้นจะมีการจัดทำงบประมาณระยะยาว Long-Term Budget Outlook เป็นประจำทุกปี เพื่อประเมินสถานการณ์ของการใช้จ่าย รายได้ การขาดดุล และหนี้สาธารณะ ข้อมูลที่น่าสนใจในรายงานฉบับปัจจุบัน คือ การคาดการณ์ปริมาณหนี้ของรัฐบาลกลางในปี ค.ศ. 1900 - 2051 ตามแผนภาพ

แผนภาพที่ 3 หนี้ของรัฐบาลกลาง ปี ค.ศ. 1900 - ค.ศ. 2051

Federal Debt Held by the Public, 1900 to 2051

Percentage of Gross Domestic Product



ข้อมูล : Congressional Budget Office

โดยคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2051 หนี้ของรัฐบาลกลางที่ถือครองโดยภาคสาธารณะจะเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของขนาดเศรษฐกิจ พร้อมกับการประเมินการใช้จ่าย การเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในระยะยาว ซึ่งเป็นการพิจารณาระดับหนี้สาธารณะ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้น และภาระดอกเบี้ยที่กระทบต่อการพัฒนาประเทศ

เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน พร้อมไปกับการตระหนักถึงสถานการณ์ทางการคลังในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายทางการเงิน เช่น การลดภาษี การจ้างงาน รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกในบางเรื่องเพื่อเสนอต่อสภาองเกรส เช่น การคาดการณ์ว่าปริมาณหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาลกลางและเอกชน อันส่งผลต่อการเติบโตของผลผลิตทางเศรษฐกิจและเกิดรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้น ภาระหนี้สาธารณะดังกล่าวจึงอาจเพิ่มความเสี่ยงของวิกฤตการคลังและอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น รวมทั้งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ⁹⁸ และการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะกับระดับเพดานหนี้สาธารณะ ซึ่งกระทบต่อความสามารถของกระทรวงการคลังในการกู้ยืมเงินในอนาคต

3.3.2.3 บทบาทของรัฐสภาในการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ

แต่เดิมนั้นสภาองเกรสได้อนุมัติให้มีการกู้ยืมเงินโดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินไว้โดยตรง นอกจากนี้ ยังมีการระบุประเภทของตราสารหนี้และระยะเวลาครบกำหนดไว้อีกด้วย แต่ต่อมา เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการกู้ยืมเงินเพิ่มมากขึ้นประกอบกับสถานการณ์ของสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงมีการปรับเปลี่ยนการกำหนดปริมาณการกู้ยืมเงินของสภาองเกรสด้วยการตรา The Second Liberty Bond Act เมื่อปี ค.ศ. 1917 ซึ่งเป็นการกำหนดวงเงินรวมของปริมาณหนี้สาธารณะหรือเพดานหนี้สาธารณะ (debt ceiling) ที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ขึ้นเป็นครั้งแรก⁹⁹ การกำหนดเพดานหนี้สาธารณะนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อไม่ให้เกิดการก่อหนี้สะสมในระดับที่สูงเกินไปจนอาจเป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาล โดยปริมาณหนี้สาธารณะทั้งหมดจะหมายรวมถึงต้นเงินและดอกเบี้ยจากการกู้เงินดังกล่าว

ในช่วงเวลาต่อมา เมื่อหนี้สาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกาเพิ่มสูงขึ้นจนถึงวงเงินที่กำหนดไว้ตาม The Second Liberty Bond Act of 1917 ในขณะที่รัฐบาลยังคงมีหน้าที่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา แต่รัฐบาลไม่มีอำนาจในการกู้ยืมเงินเพิ่มเติม ซึ่งหากไม่สามารถเพิ่มวงเงินหนี้สาธารณะได้จะส่งผลให้รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้และเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน รัฐบาลจึงต้องเสนอขอขยายจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงที่กำหนดไว้เดิมต่อสภาองเกรส ซึ่งสภาองเกรสสามารถพิจารณาอนุมัติในเรื่องเพดานหนี้สาธารณะ ดังนี้ 1) เพิ่มวงเงินหนี้เพื่อให้รัฐบาลกู้ยืมได้ต่อไป 2) รักษาวงเงินหนี้ปัจจุบันและกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการพิเศษ 3) ระงับ

⁹⁸ The Congressional Budget Office, "Long-Term Budget Outlook," [Online] Accessed: 17 May 2021. Available from: <https://www.crbf.org/papers/analysis-cbos-march-2021-long-term-budget-outlook>

⁹⁹ Committee for a Responsible Federal Budget, "Q&A: Everything You Should Know About the Debt Ceiling," [Online] Accessed: 24 November 2020. Available from: <http://www.crbf.org/papers/qa-everything-you-should-know-about-debt-ceiling>

หรือยกเลิกวงเงินหนี้ชั่วคราว โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมา สภาคองเกรสมีการอนุมัติให้เพิ่มวงเงินหนี้ พร้อมกับมีข้อเสนอนโยบายการคลัง โดยตราเป็นกฎหมายกำหนดมาตรการลดรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อลดขาดดุลงบประมาณและควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ ดังนี้¹⁰⁰

1) รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณสมดุลและควบคุมการขาดดุลงบประมาณฉุกเฉิน ค.ศ. 1985 (The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)

เมื่อสภาคองเกรสได้อนุมัติเพิ่มวงเงินหนี้สาธารณะให้แก่รัฐบาลแล้ว จึงมีการกำหนดมาตรการลดปริมาณการขาดดุลงบประมาณอย่างค่อยเป็นค่อยไปในช่วงเวลา 6 ปี คือ ปี ค.ศ. 1986 ถึงปี ค.ศ. 1991 โดยกำหนดเพดานการขาดดุลในแต่ละปี (Deficit Limits) ไว้เป็นตัวเลขวงเงินที่ชัดเจน เช่น ในปี ค.ศ. 1986 จะมีการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกิน 171.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อให้มีการจัดทำงบประมาณตามข้อกำหนดดังกล่าว ซึ่งประธานาธิบดีจะต้องเสนองบประมาณที่สอดคล้องกับเป้าหมายการขาดดุลที่ระบุไว้ข้างต้น เช่นเดียวกับสภาคองเกรสที่จะต้องจัดทำกรอบทางงบประมาณให้อยู่ภายในข้อจำกัดดังกล่าวเช่นกัน นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องจัดทำรายงานการขาดดุลงบประมาณล่วงหน้า โดยประมาณการรายรับและรายจ่ายในปีงบประมาณถัดไป การคาดการณ์การขาดดุลงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปีว่า จะเกินระดับการขาดดุลที่กำหนดหรือไม่ ประมาณการอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และวิธีการป้องกันเพื่อจำกัดการขาดดุลส่วนเกิน

2) รัฐบัญญัติการบังคับใช้งบประมาณ ค.ศ.1990 (The Budget Enforcement Act of 1990)

เป็นการกำหนดมาตรการควบคุมการขาดดุลงบประมาณโดยการจำกัดรายจ่ายที่เป็นรายจ่ายทั่วไปไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน (Enforcing discretionary spending limits) การกำหนดเป้าหมายงบประมาณ (Enforcement of budget goal) โดยให้สำนักบริหารและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อเสนอของงบประมาณของประธานาธิบดี ประมาณการลดการขาดดุลที่จำเป็นในแต่ละปีงบประมาณไว้ด้วย รวมถึงการเพิ่มรายได้หรือลดงบประมาณตามมาตรการ pay-as-you-go หรือ PAYGO (ระบบเงินแบบได้มาจ่ายไป) ซึ่งเป็นการควบคุมกฎหมายที่จะมีการประกาศใช้ใหม่ ไม่ให้เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายหรือลดรายได้ของประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดการเพิ่มวงเงินการขาดดุลมากยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมา เมื่อกฎหมายฉบับนี้หมดอายุลง จึงได้มีกฎหมาย PAYGO ฉบับใหม่ตาม The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010 บังคับใช้ในเวลาต่อมา ซึ่งเป็นการประเมินการเปลี่ยนแปลงรายได้หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเพื่อไม่เป็นการเพิ่มการขาดดุลที่คาดการณ์ไว้

¹⁰⁰ Congressional Research Service, "Statutory Budget Controls in Effect between 1985 and 2002," (Report R41901. July 1, 2011).pp. 2-10.

3) รัษฎบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 (The Budget Control Act of 2011)

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 2011 การใช้จ่ายของรัฐบาลยังคงเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่รายรับลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากภาวะทางเศรษฐกิจถดถอย ส่งผลให้เกิดการขาดดุลงบประมาณในปริมาณสูง หนี้สาธารณะของรัฐบาลจึงมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนถึงเพดานที่กำหนด และส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถก่อหนี้สาธารณะได้อีกต่อไป กระทรวงการคลังจึงต้องตัดลดงบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้น การไม่ขยายเพดานการก่อหนี้สาธารณะจึงทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถกู้เงินเพื่อมาชำระดอกเบี้ยที่เกิดจากการก่อหนี้สะสมได้ จึงนำมาสู่การออกรัษฎบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ปี ค.ศ. 2011 (the Budget Control Act of 2011) เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติหนี้สาธารณะ(debt crisis) ที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการประนีประนอมของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยและฝ่ายที่เห็นด้วยกับการขยายเพดานการก่อหนี้สาธารณะ¹⁰¹ โดยรัษฎบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ

(ก) การอนุญาตให้ขยายเพดานหนี้เพิ่มขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้รัษฎบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 จะมีการปรับเพิ่มเพดานหนี้สาธารณะโดยแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ เพดานหนี้สาธารณะจะเพิ่มขึ้นทันทีจำนวน 4 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาต่อมา คือ ในวันที่ 22 กันยายน 2011 จำนวน 5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ จากนั้นจึงปรับเพิ่มขึ้นอีก 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในวันที่ 28 มกราคม 2012¹⁰² โดยมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการในการกู้ยืมเงินไว้ด้วย

(ข) แนวทางการบริหารหนี้สาธารณะ กำหนดให้มีการตัดลดรายจ่ายของรัฐบาลและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสองสภา (super committee) เพื่อจัดทำแผนลดการขาดดุลงบประมาณในช่วงเวลา 10 ปีข้างหน้า (ค.ศ. 2012 - ค.ศ. 2021) โดยรายจ่ายจะต้องลดลงอย่างน้อย 1.2 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งในส่วนที่เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพัน (Mandatory Spending) คือ รายจ่ายที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจ่าย และรายจ่ายอื่นที่ขอตั้ง (Discretionary Spending) ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้นมาเป็นปีต่อปี ซึ่งสภาองเกรสสามารถลงมติอนุมัติตามที่เสนอ ตัดทอน ยกเลิก หรือเพิ่มเติมได้ เช่น งบประมาณด้านการศึกษา ด้านป้องกันประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อม งบประมาณทหารผ่านศึก เป็นต้น โดยอาจมีข้อยกเว้น

¹⁰¹ Mattea Kramer, Jo Commerford, Samantha Dana, Sheila Heady, Chris Hellman, Osman Keshawaraz, Mia Logg, Abby Rusk, Becky Sweger and Ann Werboff, A People's Guide to the Federal Budget. National Priorities Project, Northampton, MA : Interlink Publishing Group, 2012 page 37 อ้างถึงใน สุปรียา แก้วละเอียด, กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส, หน้า 41.

¹⁰² Congressional Research Service, "The Debt Limit since 2011,"(Report R43389. March 9, 2015). Pp. 9-10.

ในการตัดงบประมาณบางอย่าง เช่น ประกันสังคม การช่วยเหลือพยาบาลผู้มีรายได้น้อย การช่วยเหลือคนว่างงานและทหารผ่านศึก คนพิการและทุพพลภาพ หากสามารถตกลงกันได้ จะมีการกำหนดมาตรการในการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้งบประมาณมีความสมดุล (the balanced budget amendment) แต่ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมระหว่างสองสภา (super committee) ไม่สามารถตกลงกันได้ หรือลดการขาดดุลงบประมาณได้บางส่วนแต่ไม่ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนด จะต้องใช้มาตรการในการตัดลดงบประมาณโดยอัตโนมัติของทุกภาคส่วน หรือที่เรียกว่า “Budget Sequestrations”

จะเห็นได้ว่า สภาองเกรสนั้นมีอำนาจในการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้สูงสุด เพื่อจำกัดปริมาณหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นและกำหนดรูปแบบความรับผิดชอบทางการคลังในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพิ่มในขณะที่หนี้สาธารณะถึงเพดานที่กำหนดไว้ ย่อมเป็นอำนาจในการพิจารณาของสภาองเกรส¹⁰³ ซึ่งสภาองเกรสจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการปรับเพิ่มเพดานหนี้สาธารณะ และในขณะเดียวกัน จะมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมปริมาณการขาดดุลงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในปีต่อ ๆ ไป เพื่อให้ปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างอยู่ในเพดานหนี้สาธารณะที่เหมาะสม

3.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะขององค์การระหว่างประเทศ และหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทยและต่างประเทศ

เมื่อทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลังขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1) บทบาทของรัฐสภาในทางการคลังและการก่อหนี้สาธารณะ

ในเบื้องต้นนั้น ทั้งประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการออกกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการกำกับดูแลในการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาล ที่สำคัญ คือ การพิจารณานุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹⁰³ Congressional Research Service, "The Debt Limit: History and Recent Increases," (Report RL31967. November 2, 2015). pp. 23-24.

โดยที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการพิจารณา รวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับรายจ่ายประจำปีงบประมาณเสนอต่อรัฐสภา และเมื่อได้รับการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบแล้วจะมีการประกาศใช้ในรูปของกฎหมายงบประมาณประจำปีนั้น ๆ ต่อไป ในส่วน ของอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะนั้น ประเทศไทยและประเทศอังกฤษกำหนดให้เป็นอำนาจของ ฝ่ายบริหาร แต่วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินในประเทศไทยจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ (1) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ หรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (2) การกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง (3) การกู้เงิน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (4) การกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ (5) การกู้เงินเพื่อให้ หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และ (6) การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็น ผู้อนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี และกระทรวงการคลังจะดำเนินการกู้เงินตามแผน ดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาตามแนวทางปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) จะอยู่ในรูปแบบของการอนุมัติให้กู้ยืมโดยรัฐสภามอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร กู้ยืมภายใต้ข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนด ในขณะที่ประเทศอังกฤษจะมีการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณที่เกิดขึ้นเท่านั้น โดยจะมีการเสนอแผนการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายพร้อมกับการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National loans Act 1968) รัฐสภาของประเทศอังกฤษ จึงควบคุมการก่อหนี้ทางอ้อมผ่านการอนุมัติการใช้จ่ายของรัฐบาลและการจัดเก็บภาษีในแต่ละ ปีงบประมาณ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การก่อหนี้สาธารณะจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลจัดเก็บรายได้ ไม่เพียงพอจ่ายรายจ่าย การกู้เงินจึงเป็นไปเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีเช่นเดียวกับ ประเทศอังกฤษ แต่ในส่วนของอำนาจในการอนุมัติให้มีการกู้เงินจะเป็นอำนาจของสภาองเกรส ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับการดำเนินการกู้เงินและบริหารหนี้ สาธารณะในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้วางหลักให้ การกู้เงินจะทำได้เป็นสัญญา หรือออกตราสารหนี้ หรือวิธีการอื่นก็ได้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ส่วนในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National loans Act 1968) ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การกำหนด สกุลเงินที่จะกู้ยืม ประเภทของการกู้ยืม อัตราดอกเบี้ย การชำระคืน รวมถึงการพิจารณา ความเหมาะสมของการจัดหาเงินทุน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่สำนักบริหารหนี้ (Office of Debt Management : ODM) จะดำเนินการจัดหาเงินทุนสำหรับความต้องการกู้ยืมของรัฐบาล เมื่อมีการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางเกินรายได้ โดยจะประสานไปยังสำนักบริการทางการคลัง (Bureau of the Fiscal Service) เพื่อกู้ยืมเงินที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยการขายหลักทรัพย์ให้กับประชาชนและหน่วยงานของรัฐผ่านทางขั้นตอนการประมูล จะเห็นได้ว่า

ในส่วนของวิธีการกู้เงินทั้งในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยจะมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการออกตราสารหนี้หรือการกู้เงินด้วยวิธีการอื่น เพื่อจัดหาเงินมาให้แก่รัฐ โดยคำนึงถึงความต้องการทางการเงิน ต้นทุนการกู้ยืมและการบริหารหนี้สาธารณะตามสถานการณ์ความต้องการของตลาดและสภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

2) ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ จะพบว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณว่า จะต้องต้องมีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสามารถตรวจสอบได้ การอธิบายเกี่ยวกับมาตรการด้านต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้สาธารณะที่นำมาใช้ รวมถึงการเปิดเผยสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการบริหารหนี้สาธารณะ เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาในประเทศอังกฤษจะพบว่า มีข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “Budget” ในหัวข้อความยั่งยืนทางการเงิน (Sustainable public finances) ซึ่งเป็นการคาดการณ์ถึงปริมาณการกู้เงินและอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินของรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยและเงินเฟ้อ ที่จะส่งให้ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต การประเมินการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์การกู้ยืมเงินในระยะปานกลาง การคาดการณ์การขาดดุล การกู้ยืมและหนี้สาธารณะในปริมาณร้อยละต่อ GDP ซึ่งเป็นปริมาณการกู้ยืมสุทธิของภาคสาธารณะ (Public sector net debt) ทั้งในส่วน of รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์กรอื่นที่กำหนดให้อยู่ในภาคสาธารณะ นอกจากนี้ จะมีการจัดทำรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report) ซึ่งเผยแพร่ควบคู่ไปกับเอกสารงบประมาณประจำปี โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการกู้ยืม ภาพรวมของกรอบการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล และการกำหนดข้อพิจารณาระยะกลางสำหรับนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะ ซึ่งมีความเสี่ยงที่นำมาประกอบการพิจารณา 5 ประการ คือ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงในการกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม ความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อ ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และความเสี่ยงในการดำเนินการประกอบกับพระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National loans Act 1968) ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทและวิธีการกู้เงินของรัฐบาลเอาไว้ เพื่อตอบสนองความต้องการทางการเงินของบัญชีเงินทุนของรัฐบาลในกรณีที่มีการจัดเก็บภาษีและค่าบริการอื่น ๆ ไม่เพียงพอ โดยจะเสนอต่อรัฐสภาในทุกปีเพื่อแสดงให้เห็นถึงรายรับที่จะเกิดจากการกู้เงินของรัฐบาล สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 (The budget and Accounting Act of 1921) วางหลักให้การจัดทำ

งบประมาณในแต่ละปีนั้นจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลรายจ่าย รายได้ และการขาดดุล ซึ่งเป็นลักษณะของ “งบประมาณแบบรวมยอด” เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ ส่วนข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะมีทั้งในเอกสารหลักคือ งบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (The Budget of The United States Government) ที่นำเสนอข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะในช่วงเวลา 2 ปีย้อนหลังไปจนถึงอีก 10 ปีข้างหน้า (Summary Tables ค.ศ. 2020 - ค.ศ. 2031) โดยแสดงวงเงินขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ (debt held by the public) และหนี้สาธารณะในอัตราร้อยละต่อ GDP ส่วนเอกสารการวิเคราะห์งบประมาณ (Analytical Perspectives) จะมีการคาดการณ์งบประมาณระยะยาว (Long-term Budget Outlook) ทั้งในส่วนของคาดการณ์การขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ และร้อยละต่อ GDP ทั้งในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาและแนวโน้มในอีก 25 ปีข้างหน้า รวมถึงนโยบายในการจัดการหนี้ของรัฐบาลปรากฏอยู่ในเอกสารฉบับนี้ด้วย ซึ่งสภาองเกรสจะพิจารณาคำขอ งบประมาณและเอกสารงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอและกำหนดกรอบทางงบประมาณหรือที่เรียกว่า “Budget Resolution” อันเป็นภาพรวมของงบประมาณประจำปีที่กำหนดวงเงินรวมของ งบประมาณรายจ่าย วงเงินรวมของรายได้ วงเงินรวมของการอนุญาตให้ก่อหนี้ผูกพัน วงเงินรวมของการอนุญาตให้จ่ายเงินจากคลัง รวมทั้งยอดการขาดดุลหรือเกินดุลงบประมาณ และภาระหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เห็นว่า ปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐสภามีส่วนร่วมมากขึ้นตลอด กระบวนการงบประมาณ อาทิ การจัดทำรายงานงบประมาณล่วงหน้าเสนอต่อรัฐสภา (pre-budget report) การที่รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ การอภิปรายเกี่ยวกับ นโยบายทางการคลัง และการกำหนดกรอบงบประมาณหรือยอดรวมของงบประมาณ (budget totals) ก่อนที่จะเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อไป รวมถึงการนำเสนอการวิเคราะห์งบประมาณ ระยะปานกลางได้กลายมาเป็นเครื่องมือที่ช่วยแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อให้การดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังมีความยั่งยืน และควรมีการเผยแพร่เกี่ยวกับ ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น โดยกรอบ งบประมาณระยะปานกลางจะเป็นการรับประกันความสอดคล้องระหว่างนโยบายและเป้าหมาย ในการดำเนินการทางการคลังในช่วงระยะเวลาหลายปี ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้จากการที่ประเทศอังกฤษ ได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพทางการคลัง (The Code for Fiscal Stability) เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศและเพิ่มความน่าเชื่อถือของนโยบาย ทางการคลังและสร้างวินัยทางการคลังให้เกิดขึ้น โดยกำหนดให้รัฐบาลจัดทำกรอบในการดำเนิน นโยบายด้านการคลังเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพัฒนาการจัดทำนโยบายด้านการคลังและการบริหารหนี้

สาธารณะ (fiscal and debt management policy) โดยเป้าหมายหลักในการบริหารหนี้สาธารณะ คือ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาแหล่งเงินของรัฐบาลในระยะยาว กรอบดังกล่าวจะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลว่าเป็นไปตามข้อกำหนดของประมวลกฎหมายหรือไม่ ทั้งยังช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐบาลและประชาชนในการกลั่นกรองนโยบายการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลวางแผนในระยะยาวและส่งเสริมนโยบายการคลังที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้นด้วย ในส่วนของประเทศไทยนั้น การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการดำเนินการดังกล่าวเช่นกัน สำหรับการนำเสนอข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะในเอกสารงบประมาณนั้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้มีคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม เอกสารงบประมาณในแต่ละปีจึงมีการนำเสนอข้อมูลทั้งในส่วนของปริมาณหนี้สาธารณะสะสมและการกู้เงินที่จะเกิดขึ้น โดยในส่วนของปริมาณหนี้สาธารณะจะระบุถึงปริมาณหนี้สาธารณะทั้งหมดในปัจจุบัน จำแนกตามเงินกู้ในประเทศ เงินกู้ต่างประเทศ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ประเภทตราสาร ผู้ถือตราสาร และแหล่งเงินกู้ ในขณะที่การกู้เงินใหม่จะนำเสนอการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาลและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน เช่น เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้ รวมถึงในเล่มงบประมาณฉบับรายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลังจะมีการระบุปริมาณเงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาลตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะในที่ล่วงมาแล้วจนถึงปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณไว้ด้วย สำหรับข้อมูลการคาดการณ์หนี้สาธารณะในอนาคตหรือเป้าหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล จะปรากฏอยู่ใน “แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework: MTF)” ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายและนโยบายการคลัง สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัง สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล โดยแผนดังกล่าวจะมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะนำไปใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ รวมทั้งแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ของรัฐบาลและหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมาย (Target Debt

Composition) ในระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงความเสี่ยง 3 ด้าน คือ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ด้านอัตราดอกเบี้ย และด้านปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทบทวนกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะ ระยะปานกลางนี้ทุกปี และเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ พิจารณาเห็นชอบ ข้อมูลในส่วนนี้จึงยังไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและยังไม่มีคำแนะนำ เป้าหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไปว่า ควรจะมีการนำเสนอข้อมูลในส่วนใดเพิ่มเติมเพื่อให้ รัฐสภามีข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ครบถ้วนและครอบคลุมหรือไม่ อย่างไร

3) การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ

สำหรับหลักเกณฑ์และรูปแบบของการจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะนั้น แนวทางปฏิบัติและคำแนะนำในการออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) มีข้อเสนอแนะให้กระทรวงการคลังจัดทำ รายงานหนี้สาธารณะประจำปีเสนอต่อรัฐสภาทั้งในส่วนของการบริหารหนี้สาธารณะ สถานการณ์ของ หนี้สาธารณะ การประเมินผลการดำเนินการ และการจัดทำบัญชีการกู้ยืมเงินของหน่วยงานภาครัฐ ต่าง ๆ เพื่อประเมินว่าการจัดการหนี้สาธารณะสอดคล้องกับแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังควรแสดงผลกระทบของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการคลัง ซึ่งควรได้รับการตรวจสอบและประเมินอย่างรอบคอบ เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงเหล่านี้ได้อย่าง ทันทั่วถึง ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในประเทศอังกฤษพบว่า รายงานประจำปีและการบัญชีของรัฐ (Annual Report and Accounts) ซึ่งแสดงกิจกรรมของกระทรวงการคลังในปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อนำเสนอต่อสภาสามัญตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 (4) ของพระราชบัญญัติข้อมูลและการบัญชี ของรัฐ ค.ศ. 2000 (the Government Resources and Accounts Act 2000) มีข้อมูลที่น่าสนใจ คือ การแสดงปริมาณหนี้สาธารณะในปีงบประมาณปัจจุบันและปีที่ผ่านมา และเชื่อมโยงไปสู่ การคาดการณ์ว่าปริมาณหนี้สาธารณะจะเข้าสู่เส้นทางที่ยั่งยืนยิ่งขึ้นในระยะกลาง หรือระยะเวลา 3 - 5 ปีข้างหน้า การกู้ยืมเงินที่แสดงให้เห็นถึงการขาดดุลของรัฐ และเป้าหมายที่จะลดการกู้ยืม ลงสู่ระดับที่ยั่งยืนเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว รวมถึงจะมีการจัดทำรายงานประจำปีของสำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะและบัญชีจัดการหนี้ (Debt Management Account) นำเสนอต่อสภาสามัญตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลและการบัญชีของรัฐบาล ค.ศ. 2000 (The Government Resources and Accounts Act 2000) และนำเสนอต่อรัฐสภาตาม Schedule 5A แห่ง พระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National Loans Act 1968) โดยนำเสนอผล การดำเนินงานของบัญชีจัดการหนี้ซึ่งเป็นบัญชีที่ดำเนินการจัดหาเงินโดยการออกตราสารหนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการทางการเงินของบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล (The National Loans

Fund) ทั้งความต้องการทางการเงินในระยะระยะยาวและระยะสั้น รวมถึงความต้องการเงินสดในแต่ละวัน ซึ่งมีการแสดงปริมาณเงินในส่วนที่เกินดุลหรือขาดดุลที่เกิดขึ้น วิธีการออกตราสารหนี้ระยะเวลาและการวิเคราะห์ความเสี่ยงของตราสารหนี้ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านราคาอื่น ๆ และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง รวมถึงจะมีการสรุปผลการปฏิบัติงานของสำนักบริหารหนี้สาธารณะในการจัดหาเงินและส่งเงินตามความต้องการของรัฐ และการจัดทำแผนการปฏิบัติงานในอนาคต สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดหลักเกณฑ์การรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะไว้ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Code) Title 31 Subtitle III Chapter 31 Section 3130 ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับการจัดทำรายงานหนี้สาธารณะประจำปี (Annual public debt report) โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเสนอรายงานฉบับนี้ต่อคณะกรรมการรายได้ (Ways and Means) ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการคลังของวุฒิสภา ซึ่งจะปรากฏข้อมูลกิจกรรมหนี้สาธารณะของกระทรวงการคลัง และการดำเนินงานของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Financing Bank) ระดับหนี้สาธารณะ อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และดอกเบี้ย ทั้งในปีงบประมาณปัจจุบัน และที่คาดการณ์ไว้ในอีก 5 ปีงบประมาณข้างหน้า ทั้งยังมีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังของรัฐบาลและผลการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลโดยสำนักงบประมาณสภาองเกรส ซึ่งเป็นการพิจารณาระดับหนี้สาธารณะ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้น และภาระดอกเบี้ยที่กระทบต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน พร้อมไปกับการตระหนักถึงสถานการณ์ทางการคลังในระยะยาว จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจากการรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะและการตอบสนองต่อความต้องการของรัฐในการกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ ในปีงบประมาณที่ผ่านมาแล้ว ยังมีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อประเมินถึงสถานการณ์ทางการคลังในระยะยาวอีกด้วย ในขณะที่ประเทศไทยนั้น มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินและการค้าประกันในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ อันประกอบด้วยข้อมูลแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ วงเงินกู้ยืม การค้าประกัน และการให้กู้ต่อ การประเมินผลการบริหารหนี้สาธารณะตามตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง การเปรียบเทียบวงเงินตามกรอบการกู้เงิน การค้าประกันและการให้กู้ต่อตามที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ และการตรวจสอบสัดส่วนหนี้สาธารณะตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รวมถึงรายงานผลสำเร็จของโครงการเงินกู้ประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีความแตกต่างจากการรายงานผลของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นการนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงานที่ผ่านมาและปริมาณหนี้สาธารณะ

ที่เกิดขึ้น โดยยังไม่ครอบคลุมถึงการคาดการณ์ถึงสถานการณ์หนี้สาธารณะในอนาคตและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะดังกล่าว

4) บทบาทของรัฐสภาในการกำกับดูแลสัดส่วนเพื่อควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะ

ในส่วนของการกำหนดกฎทางการคลังเพื่อกำกับดูแลปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เห็นว่า การกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่ช่วยส่งเสริมหนี้สาธารณะที่ยั่งยืน ด้วยการกำหนดจำนวนสูงสุดของหนี้ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ ซึ่งในประเทศอังกฤษมีการกำหนดหลักเกณฑ์นี้เพื่อให้เกิดการลงทุนอย่างยั่งยืนไว้ในพระราชบัญญัติการเงิน ค.ศ. 1998 (The Finance Act 1998) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้สาธารณะที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือ Golden Rule เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่ให้รัฐบาลกู้ยืมได้เฉพาะกรณีที่น่ามาเป็นรายจ่ายงบลงทุนเท่านั้น แต่ไม่อนุญาตให้กู้ยืมมาเพื่อใช้สมทบในงบประจำ เพื่อช่วยให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างรุ่น เนื่องจากการใช้จ่ายในปัจจุบันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในปัจจุบันเท่านั้น ดังนั้นค่าใช้จ่ายจึงควรถูกชำระด้วยภาษีและไม่ต้องส่งต่อไปยังผู้เสียภาษีในอนาคตผ่านการกู้ยืม เพื่อให้เกิดการนำเงินมาลงทุนมากกว่าการเพิ่มรายจ่ายประจำ แต่ทั้งนี้ การลงทุนจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ระยะยาวที่จะได้รับจากการลงทุนนั้นด้วย ประการที่สอง คือ Sustainable Investment Rule เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะ (The public sector's debt) ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพและรอบคอบ (stable and prudent level) โดยมีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ภายในรอบวัฏจักรของเศรษฐกิจ ซึ่งกฎเกณฑ์ลักษณะนี้มีเป้าหมายเพื่อรักษาหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความยั่งยืนและเพื่อให้เกิดการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากช่วยให้รัฐบาลลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ คุ้มค่า และกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งยังช่วยป้องกันรัฐบาลจากการกำหนดภาระการชำระหนี้ที่มากเกินไปสำหรับผู้เสียภาษีในอนาคต นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบด้านงบประมาณและการตรวจสอบแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (The Budget Responsibility and National Audit Act 2011) ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำกฎบัตรของความรับผิดชอบทางงบประมาณ (The Charter for Budget Responsibility) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำแนวนโยบายการคลังและนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ รวมถึงการนำแนวนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องเสนอกฎบัตรนี้ต่อรัฐสภาก่อนการบังคับใช้กฎบัตรดังกล่าว รวมถึงกระทรวงการคลังอาจแก้ไขกฎบัตรนี้ได้เป็นครั้งคราว โดยกฎบัตรฉบับที่แก้ไขจะไม่มผลบังคับใช้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วกระทรวงการคลังจะต้องเผยแพร่กฎบัตรที่แก้ไขดังกล่าวต่อไป ซึ่งกฎบัตรของความรับผิดชอบทางงบประมาณ (The Charter for Budget Responsibility) ฉบับปัจจุบันได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาสามัญและเสนอต่อรัฐสภาเมื่อปี ค.ศ. 2021 โดยกรอบนโยบายทางการคลังของรัฐบาล (The government's fiscal policy framework) ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเกิดความคุ้มค่าสำหรับผู้เสียภาษี รวมถึงมีความเข้มแข็งด้านการเงินและความยุติธรรมระหว่างรุ่น พร้อมทั้งได้กำหนดวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น (Mandate for fiscal policy) คือ ปริมาณการกู้ยืมสุทธิในอัตราร้อยละต่อ GDP ลดลงภายใน 3 ปี และมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล โดยรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนพร้อมไปกับการควบคุมการกู้ยืมและหนี้สาธารณะ ส่วนในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการคลังอาจระงับเป้าหมายดังกล่าวไว้ชั่วคราว และออกแถลงการณ์ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งนำเสนอแผนของรัฐบาลที่จะกลับไปยังเป้าหมายเดิมต่อรัฐสภาด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะไว้ในรูปแบบของเพดานหนี้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดวงเงินรวมของปริมาณหนี้สาธารณะหรือเพดานหนี้สาธารณะ (debt ceiling) ที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อไม่ให้เกิดการก่อหนี้สะสมในระดับที่สูงเกินไปจนอาจเป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาล โดยปริมาณหนี้สาธารณะทั้งหมดจะหมายรวมทั้งในส่วนของต้นเงินและดอกเบี้ยจากการกู้เงินดังกล่าว เมื่อหนี้สาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกามีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนถึงวงเงินที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องเสนอขอขยายจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงที่กำหนดไว้เดิมต่อสภาองเกรส ซึ่งสภาองเกรสอาจพิจารณาอนุมัติให้เพิ่มวงเงินหนี้สาธารณะเพื่อให้รัฐบาลกู้ยืมได้ต่อไปและกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการพิเศษ รวมถึงอาจกำหนดให้มีการระงับหรือยกเลิกวงเงินหนี้ชั่วคราว โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ สภาองเกรสมีการอนุมัติให้เพิ่มวงเงินหนี้พร้อมกับมีข้อเสนอนโยบายการคลังโดยตราเป็นกฎหมายกำหนดมาตรการลดรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อลดขาดดุลงบประมาณและควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ เช่น รัฐบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 (The Budget Control Act of 2011) สภาองเกรสได้อนุญาตให้ขยายเพดานหนี้เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้มีการตัดลดรายจ่ายของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า ในส่วนของหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำหนดสัดส่วนปริมาณหนี้สาธารณะในประเทศอังกฤษจะกำหนดให้รัฐบาลต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะ (The public sector's debt) ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ภายในรอบวัฏจักรเศรษฐกิจ และการปรับลดการกู้ยืมในอัตราร้อยละต่อ GDP ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบเพดานหนี้ที่จำกัดหนี้สินสุทธิภายในเวลาที่กำหนด (Flow debt ceilings) ที่มีความยืดหยุ่นและขึ้นอยู่กับรายได้ของประเทศมากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาที่อยู่ในรูปแบบของการกำหนดตัวเลขที่แน่นอนเพื่อเป็นขีดจำกัดหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น สำหรับประเทศไทย

มีการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะไว้เช่นกัน ซึ่งจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์การกู้เงินและเพดานการกู้เงินกำกับไว้ เช่น การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ไม่เกินวงเงินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมกับร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการกำหนดปริมาณการกู้เงินไว้ในตัวบทกฎหมายและคิดเป็นร้อยละต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อย่างไรก็ตาม เพดานการก่อหนี้สาธารณะดังกล่าว เป็นการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณที่จะเกิดขึ้น ต่อมา จึงมีการกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อกำกับดูแลปริมาณหนี้สาธารณะสะสมทั้งหมด โดยกำหนดให้มีสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ได้แก่ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ โดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดตัวเลขตามสัดส่วนดังกล่าว และให้รายงานคณะรัฐมนตรีทราบ รวมถึงให้เปิดเผยต่อสาธารณชน สำหรับในกรณีที่สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะดังกล่าวไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้ สัดส่วนดังกล่าวกลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการรายงานสถานการณ์และวิธีการแก้ไขปัญหาที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการกำหนดบทบาทหรือการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการรับทราบถึงรายงานดังกล่าวกำกับไว้ด้วย ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจาก หลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษที่กระทรวงการคลังอาจระงับเป้าหมายดังกล่าวไว้ชั่วคราว และจะต้องนำเสนอแผนของรัฐบาลที่จะกลับไปยังเป้าหมายเดิมต่อรัฐสภาด้วย รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการกำหนดปริมาณหนี้สาธารณะไว้เป็นตัวเลขชัดเจน การจะปรับเพิ่มตัวเลขดังกล่าวจึงต้องเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อขออนุมัติให้มีการระงับหรือเพิ่มวงเงินหนี้สาธารณะดังกล่าว

ข้อมูลการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและการรายงานข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาข้างต้นอาจสรุปได้เป็นตารางด้านล่างนี้ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่น่าไปสู่การวิเคราะห์ในบทที่ 4 และนำเสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในบทที่ 5 ต่อไป

ตารางที่ 31 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและการรายงานข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะ

ประเด็น	แนวทางขององค์การระหว่างประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา
อำนาจกู้ยืมเงิน	สภานิติบัญญัติ/รัฐสภา มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร	กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี	กระทรวงการคลัง	รัฐสภา (สภาคองเกรส)
วัตถุประสงค์ กู้ยืมเงิน	ควรกำหนดวัตถุประสงค์ ที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ และมีข้อยกเว้นให้กู้ยืมได้ โดยการอนุมัติจากรัฐสภา	วัตถุประสงค์ 6 ข้อ ตาม พระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	กู้เงินเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณ ประจำปี	กู้เงินเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณ ประจำปี
ข้อมูลการก่อหนี้ สาธารณะ ตามเอกสาร งบประมาณ	มีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับ หนี้สาธารณะที่รัฐสภา สามารถตรวจสอบได้ การอธิบายต้นทุน ปัจจัยและความเสี่ยง ในการบริหารหนี้ สาธารณะที่นำมาใช้	ปริมาณหนี้สาธารณะ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ประเภท/ผู้ถือตราสาร การกู้เงินโดยตรงของ รัฐบาลและการค้าประกัน เงินกู้ของรัฐบาล จำแนก ตามวัตถุประสงค์	เสนองบประมาณแบบ รวมยอด การคาดการณ์ ปริมาณการกู้เงินของ ภาคสาธารณะ รายงาน การบริหารหนี้สาธารณะ และเสนอบัญชีการกู้เงิน ของรัฐบาล	เสนองบประมาณ แบบรวมยอด ข้อมูล การก่อหนี้สาธารณะ วงเงินขาดดุล หนี้ที่ถือครอง โดยสาธารณะ คาดการณ์ งบประมาณระยะยาว
รายงานผล การก่อหนี้ สาธารณะ ต่อรัฐสภา	ควรจัดทำรายงานหนี้ สาธารณะประจำปีเสนอ ต่อรัฐสภา ทั้งสถานการณ์ และการประเมินผล	จัดทำรายงานการกู้เงิน และการค้าประกัน ให้รัฐสภาทราบ เช่น วงเงินกู้ยืม การค้าประกัน การประเมินผล รายงาน ผลสำเร็จของโครงการ	ปริมาณหนี้สาธารณะ ในปีปัจจุบันและคาดการณ์ ความยั่งยืนในอนาคต รวมถึงแสดงแผนปฏิบัติ งานที่จะเกิดขึ้น	ปริมาณหนี้สาธารณะ ของกระทรวงการคลัง ภาวะดอกเบี้ยที่กระทบ ต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงสถานการณ์ ทางการคลังในระยะยาว
การกำหนด ปริมาณหนี้ สาธารณะ	อาจเป็นกรอบกฎหมาย ที่ชัดเจน กำหนดตัวเลข ที่แน่นอน หรือสัดส่วน หนี้สาธารณะต่อ GDP หรือรูปแบบของ Flow debt ceilings	เพดานการก่อหนี้สาธารณะ ในแต่ละปี และสัดส่วน เพื่อใช้เป็นกรอบในการ บริหารหนี้สาธารณะ โดยคณะกรรมการฯ เป็นผู้กำหนดตัวเลขสัดส่วน	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ภายในรอบวัฏจักร เศรษฐกิจ ปริมาณการกู้ยืม สุทธิในอัตราร้อยละ ต่อ GDP ลดลงภายใน 3 ปี	การกำหนดวงเงินรวม ของปริมาณหนี้สาธารณะ หรือเพดานหนี้สาธารณะ (debt ceiling) ที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้
มาตรการแก้ไข เมื่อหนี้สาธารณะ ถึงปริมาณที่กำหนด	กำหนดให้มีหน่วยงาน แจ้งเตือน และต้องเข้าสู่ การพิจารณาของรัฐสภา	ให้รัฐมนตรี กระทรวงการคลังรายงาน วิธีการเหตุผลต่อ ครม.	กระทรวงการคลัง ออกแถลงการณ์ พร้อมทั้งนำเสนอแผน ของรัฐบาลต่อรัฐสภา	เสนอสภาคองเกรส เพื่อพิจารณาเพิ่มวงเงิน หรือระงับวงเงิน ไว้ชั่วคราว

บทที่ 4

สภาพปัญหาในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทย กรณีรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา

เมื่อศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ได้แก่ หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง แนวความคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลัง อำนาจของรัฐสภาในทางการคลังและบทบาทในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะ รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะและรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา ตามแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวของประเทศไทย ทั้งที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้งระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการเข้ามากำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะผ่านการรายงานการดำเนินงานของรัฐบาลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ดังกล่าว ทั้งในส่วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการรายงานมาตรการและวิธีการแก้ไขในกรณีที่มีปริมาณหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ และรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

บทบัญญัติทางกฎหมายในประเทศไทยได้กำหนดให้รัฐบาลจัดทำข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา ทั้งที่ระบุอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 (7) ที่กำหนดให้เอกสารงบประมาณมีคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม และรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจดังนี้

4.1.1 ข้อมูลการก่อกำหนดที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยในประเทศไทยนั้น สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบประสานกับส่วนราชการและองค์กรภาครัฐต่าง ๆ เพื่อรวบรวมคำขอและจัดทำเอกสารงบประมาณ ทั้งในส่วนของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณดังกล่าว โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในฝ่ายบริหารแล้ว จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป เอกสารงบประมาณที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นและนำเสนอต่อรัฐสภาในแต่ละปีนั้น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 (7) ได้กำหนดให้มีคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม ซึ่งหากพิจารณาถึงเอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ฉบับงบประมาณโดยสังเขป จะพบว่า มีการแสดงปริมาณเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณที่ผ่านมา ปีงบประมาณปัจจุบัน รวมถึงปีงบประมาณที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ และนำมาเปรียบเทียบกับวงเงินสูงสุดที่สามารถกู้ได้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการนำเสนอข้อมูลหนี้สาธารณะมีการจำแนกเป็นหนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศ สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP การจำแนกหนี้สาธารณะภายในประเทศตามแหล่งเงินกู้ คือ ธนาาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินที่รับฝากเงิน สถาบันการเงินอื่น และอื่น ๆ การจำแนกเงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์การกู้เงิน เช่น เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เงินกู้เพื่อรองรับกรณีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เงินกู้เพื่อดำเนินแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 เงินกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ เงินกู้เพื่อการบริหารและจัดการหนี้เงินกู้ การนำเสนอข้อมูลหนี้ต่างประเทศ จำแนกตามแหล่งเงินกู้ ส่วนเอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 (สีขาวคาดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ มีการแสดงถึงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณสำหรับเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวคาดม่วง) รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง จะปรากฏข้อมูลหนี้สาธารณะในปัจจุบัน พร้อมทั้งแบ่งข้อมูลหนี้สาธารณะออกเป็นหนี้ในประเทศ หนี้ต่างประเทศ และสัดส่วนต่อ GDP เงินกู้โดยตรงของรัฐบาลตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ข้อมูลการกู้เงินภายในประเทศ ณ วันที่ 31 มกราคม 2565 จำแนกตามรายการกู้เงิน ได้แก่ พันธบัตรเงินกู้ สัญญาเงินกู้ ตัวสัญญาใช้เงิน ตัวเงินคลัง การนำเสนอข้อมูลหนี้ในประเทศ จำแนกตามประเภทตราสาร

และผู้ถือตราสารหนี้ การจำแนกเงินกู้ภายในประเทศโดยตรงของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์การกู้เงิน รวมถึงการเสนอข้อมูลหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลและหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลค้ำประกัน จำแนกตามแหล่งเงินกู้ โดยแสดงวงเงินกู้สุทธิ ส่วนที่ยังไม่ได้เบิก จำนวนเงินที่เบิกแล้ว การชำระคืนเงินต้น และยอดหนี้คงค้าง จากเอกสารงบประมาณดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการนำเสนอข้อมูลทั้งในส่วนองปริมาณหนี้สาธารณะสะสมและการกู้เงินที่จะเกิดขึ้นในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ โดยนำเสนอถึงการกู้เงินโดยตรงของรัฐบาลและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาล รวมถึงแยกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ซึ่งจะปรากฏการกู้เงินทั้งในระบอบงบประมาณ (On-budget) ที่เป็นการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ (Off-budget) คือ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ตามมาตรา 20 (2) - (5) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการกู้เงินตามกฎหมายพิเศษ (การออกกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน) ซึ่งการนำเสนอข้อมูลปริมาณหนี้สาธารณะและการกู้เงินในปีงบประมาณที่เสนอขออนุมัตินี้ สอดคล้องกับเอกสารงบประมาณของประเทศอังกฤษที่มีการนำเสนอปริมาณการกู้เงินและอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินของรัฐบาลในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ รวมถึงการเสนอบัญชีเงินทุนของรัฐบาล (The Consolidated Fund) และบัญชีการกู้เงินของรัฐบาล (The National Loans Fund) ต่อรัฐสภา เพื่อให้เห็นถึงการกู้ยืมเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลที่เกิดขึ้นในบัญชีเงินทุนของรัฐบาล เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ โดยแสดงวงเงินขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ (debt held by the public) และหนี้สาธารณะในอัตราร้อยละต่อ GDP รวมถึงการกู้เงินและหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง (Federal borrowing and Debt) ในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของประเทศไทยเป็นการนำเสนอข้อมูลหนี้สาธารณะในปีที่ผ่านมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีถัดไป (ปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ) โดยยังไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณการปริมาณหนี้สาธารณะในอนาคตและการแสดงกลยุทธ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะที่รัฐบาลนำมาใช้ และแม้ว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้มีการจัดทำ “แผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework : MTFF)” ซึ่งเป็นแผนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายและนโยบายการคลัง สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล แต่ในการนำเสนอรายงานฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อนำไปใช้เป็นแผนแม่บทหลักสำหรับการวางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ แผนการจัดทำงบประมาณ

รายงานประจำปี และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แผนการคลังระยะปานกลางดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลที่ใช้ในการคาดการณ์และกำหนดทิศทางการดำเนินงานภายในฝ่ายบริหารโดยไม่ได้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย นอกจากนี้ ในส่วนของกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะนั้น ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ของรัฐบาลและหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมาย (Target Debt Composition) ในระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงความเสี่ยง 3 ด้าน คือ ด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Risk) ด้านอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Risk) และด้านปรับโครงสร้างหนี้ (Refinancing Risk) และกำหนดให้เสนอกฎุทธินี้ต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ดังนั้น กลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางในประเทศไทยจึงยังคงเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะภายในฝ่ายบริหารเช่นกัน

หากพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติและคำแนะนำในการออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) จะพบว่า มีการกำหนดให้เอกสารงบประมาณจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งข้อมูลที่กล่าวถึงนี้จะต้องอธิบายถึงมาตรการด้านต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้สาธารณะที่นำมาใช้ รวมถึงการเปิดเผยสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการบริหารหนี้สาธารณะ การประมาณการหนี้สาธารณะ และการจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะในระยะกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) ซึ่งในทางปฏิบัติจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษที่กำหนดให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพทางการคลัง (The Code for Fiscal Stability) เสนอต่อรัฐสภา เพื่อเป็นกรอบการดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐบาลเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report - EFSR) เพื่อช่วยเพิ่มความสามารถของรัฐสภาและประชาชนในการกลั่นกรองนโยบายการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลวางแผนในระยะยาวและส่งเสริมนโยบายการคลังที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น และเมื่อพิจารณาข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะตามเอกสารงบประมาณในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “Budget” พบว่า มีการนำเสนอข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะอยู่ในหัวข้อความยั่งยืนทางการคลัง (Sustainable public finances) โดยมีการคาดการณ์ถึงปริมาณการกู้เงินและอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินของรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยและเงินเฟ้อ ที่จะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต

การประเมินการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์การกู้ยืมเงินในระยะปานกลาง นอกจากนี้ ยังมีการนำเสนอรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report) ควบคู่ไปกับเอกสารงบประมาณประจำปี ซึ่งจะปรากฏแผนการกู้ยืม ภาพรวมของกรอบการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลและการกำหนดข้อพิจารณาระยะกลาง สำหรับนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะ รวมถึงกลยุทธ์ในการจัดการหนี้สาธารณะที่เป็นการพิจารณาความเสี่ยงที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย (interest rate risk) ความเสี่ยงในการกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (refinancing risk) ความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อ (inflation risk) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (liquidity risk) และความเสี่ยงในการดำเนินการ (execution risk) สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาจะปรากฏถึงข้อมูลการประมาณการหนี้สาธารณะและการจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะในเอกสารงบประมาณเช่นกัน โดยรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 (The budget and Accounting Act of 1921) ได้กำหนดให้งบประมาณในแต่ละปีจะต้องมีเอกสารงบประมาณที่ประกอบไปด้วย ข้อมูลรายจ่าย รายได้ และการขาดดุล โดยงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (The Budget of The United States Government) ฉบับปี ค.ศ. 2022 (Budget of the U.S. Government 2022) มีการนำเสนอข้อมูลการประมาณการหนี้สาธารณะในอีก 10 ปีข้างหน้า (ค.ศ. 2020 - ค.ศ. 2031) และในเอกสารการวิเคราะห์งบประมาณ (Analytical Perspectives) มีการนำเสนอการคาดการณ์งบประมาณระยะยาว (Long-term Budget Outlook) เกี่ยวกับการขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยสาธารณะ และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ทั้งในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาและแนวโน้มในอีก 25 ปีข้างหน้า รวมถึงการนำเสนอแนวโน้มหนี้ของรัฐบาลกลางและอัตราดอกเบี้ยของหนี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ข้อมูลการประมาณการหนี้สาธารณะในอนาคตและการนำเสนอกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลนำมาใช้เป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นที่ควรนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในแต่ละปี เนื่องจากการตัดสินใจดำเนินนโยบายในปัจจุบันย่อมส่งผลกระทบต่อในอนาคต โดยเฉพาะการก่อหนี้สาธารณะที่เมื่อมีการกู้ยืมเงินมาแล้ว จะต้องมีการชำระเงินคืนทั้งในส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ย การรายงานข้อมูลดังกล่าวจึงช่วยให้รัฐสภามีข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจและยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของรัฐบาลในอนาคตด้วยว่าจะมีการดำเนินการไปในทิศทางใด ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ที่เห็นว่า บทบาทของรัฐสภาในปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐสภามีส่วนร่วมมากขึ้นตลอดกระบวนการงบประมาณ การที่มีหลักเกณฑ์กำหนดให้รัฐบาลนำเสนอการวิเคราะห์ปริมาณหนี้สาธารณะในระยะปานกลาง และการเผยแพร่เกี่ยวกับตัวชี้วัดที่นำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะต่อรัฐสภา จึงกลายมาเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รัฐสภาเห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นและช่วยให้การตัดสินใจดำเนินนโยบาย

ทางการเงินการคลังของรัฐมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจสรุปถึงความแตกต่างของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 32 ความแตกต่างของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะในเอกสารงบประมาณ

ข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะ ในเอกสารงบประมาณ	แนวทางของ องค์การระหว่างประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศ สหรัฐอเมริกา
การกู้เงินของรัฐบาล	✓	✓	✓	✓
ปริมาณหนี้สาธารณะสะสม	✓	✓	✓	✓
แผนการคลังระยะกลาง/ ประมาณการหนี้สาธารณะ	✓	✗	✓	✓
กลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะ	✓	✗	✓	✓

นอกจากแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศและหลักเกณฑ์ในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว หากพิจารณาข้อดีหรือความสำคัญของการนำเสนอแผนการคลังระยะปานกลางและกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะ จะพบว่า การที่รัฐสภามีข้อมูลที่ครบถ้วน ย่อมช่วยให้การพิจารณางบประมาณประจำปีเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีการตรวจสอบถ่วงดุล การใช้จ่ายงบประมาณที่เกิดขึ้นของรัฐ และยังเป็น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ผ่านทางการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว อันสอดคล้องกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน ประกอบกับงบประมาณในแต่ละปีของรัฐเป็นเงินจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนและภาคเศรษฐกิจ ทั้งในปีงบประมาณที่เสนอขออนุมัติงบประมาณและในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของรัฐสภาในทางการคลังและบทบาทในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะที่ได้ศึกษา มาในบทที่ 2 จะพบว่า รัฐสภามีบทบาทในการกำกับดูแลทางเศรษฐศาสตร์อยู่ด้วย เนื่องจากนโยบาย ทางการคลังของรัฐบาลเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการคลัง ทั้งในส่วนของรายได้ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ การประมาณการล่วงหน้าและปรับปรุงการประมาณการดังกล่าว ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ สถานะทางการคลังของประเทศ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้เห็นถึงสถานะทางการคลัง ในอนาคตและทิศทางการดำเนินงานดังกล่าวได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า เอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาของประเทศไทยยังคงขาดข้อมูลการก่อกำหนดหนี้สาธารณะที่สำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณาอนุมัติและการตัดสินใจในทางการคลังของรัฐสภา ในส่วนของการประมาณการปริมาณหนี้สาธารณะในอนาคตและการแสดงถึงกลยุทธ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะในระยะกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) การที่เอกสารงบประมาณไม่ปรากฏข้อมูลดังกล่าว ย่อมส่งผลให้รัฐสภาไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทิศทางการดำเนินงานในด้านการก่อกำหนดหนี้สาธารณะของรัฐบาล รวมถึงตัวชี้วัดสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการประเมินความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งอาจกระทบต่อดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว รวมถึงยังก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่สูงขึ้นได้ นอกจากนี้ การแสดงถึงเป้าหมายหรือนโยบายทางการคลังของรัฐ และการประมาณการทางการคลังที่มีความครอบคลุมและเชื่อถือได้ ยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสทางการคลัง เนื่องจากการรับทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวจะนำไปสู่การพิจารณาทางการคลังและงบประมาณที่เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบ เพิ่มความโปร่งใสและเชื่อถือได้ในการประมาณการดังกล่าว

4.1.2 ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการจัดทำรายงานการกู้เงินและการค้าประกันในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วเสนอต่อรัฐสภาทราบ โดยบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวกำหนดให้มีการระบุนายละเอียดของการกู้เงินและการค้าประกัน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับไว้ด้วย ซึ่งหากพิจารณาถึงรายงานผลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จะพบว่า มีการนำเสนอข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนที่ 1 เป็นการแสดงผลการดำเนินการในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว เริ่มด้วยยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2564 ซึ่งเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ ร้อยละของหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) การจำแนกหนี้สาธารณะตามแหล่งที่มาเป็นหนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศ และจำแนกตามอายุหนี้คงเหลือ รวมถึงวงเงินตามแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว จากนั้นจะเป็นการเปรียบเทียบผลการก่อกำหนดหนี้สาธารณะกับกรอบการก่อกำหนดหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปริมาณหนี้สาธารณะสะสมกับสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะว่า อยู่ภายใต้ตัวเลขสัดส่วนที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดหรือไม่ ต่อมา จึงเป็นการประเมินปริมาณหนี้สาธารณะในวันสิ้นปีงบประมาณตามตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ (Portfolio Benchmark) 4 ประเภท คือ ความเสี่ยง

ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงด้านการปรับโครงสร้างหนี้ และสัดส่วนของพันธบัตรชดเชยเงินเพื่อ สำหรับข้อมูลในส่วนที่ 2 จะนำเสนอผลสำเร็จของโครงการเงินกู้ประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จและผ่านการประเมินด้วยหลักเกณฑ์ 5 ประการ คือ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ (Relevance) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) ผลกระทบ (Impact) และความยั่งยืนของโครงการ (Sustainability) ซึ่งหากพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของรายงานฉบับนี้ โดยเปรียบเทียบกับรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาจะพบว่า มีความแตกต่างกันในส่วนของ การคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในรายงานผลประจำปี โดยพบว่า ประเทศอังกฤษมีการจัดทำรายงานประจำปีและการบัญชีของรัฐ (Annual Report and Accounts) นำเสนอต่อสภาสามัญ ตามมาตรา 6 (4) ของพระราชบัญญัติข้อมูลและการบัญชีของรัฐ ค.ศ. 2000 (the Government Resources and Accounts Act 2000) ซึ่งนอกจากจะมีการแสดงถึงรายงานผลการปฏิบัติงาน (Performance report) เกี่ยวกับปริมาณหนี้สาธารณะในปีงบประมาณปัจจุบัน และปีที่ผ่านมาแล้ว ยังมีการคาดการณ์เกี่ยวกับปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเข้าสู่เส้นทางที่ยั่งยืนยิ่งขึ้น ในระยะกลาง (ระยะเวลา 3 - 5 ปีข้างหน้า) และการนำเสนอข้อมูลการกู้ยืมเงินที่แสดงให้เห็นถึงการขาดดุลของรัฐและเป้าหมายที่จะลดการกู้ยืมลงสู่ระดับที่ยั่งยืนเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว รวมถึงการเสนอรายงานประจำปีของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและบัญชีจัดการหนี้ (Debt Management Account) ต่อรัฐสภา ตาม Schedule 5A แห่งพระราชบัญญัติการกู้เงินแห่งชาติ ค.ศ. 1968 (The National Loans Act 1968) ยังมีทั้งการสรุปผลการปฏิบัติงานในปีที่ผ่านมาเกี่ยวกับวิธีการออกตราสารหนี้ ระยะเวลาของตราสารหนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงของตราสารหนี้ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านราคาอื่น ๆ และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง รวมถึงแผนการปฏิบัติงานในอนาคตปรากฏในรายงานฉบับนี้ด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การรายงานผลการดำเนินงานที่ดำเนินการไปแล้วจะมีการนำเสนอระดับหนี้สาธารณะ อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะเพื่อเสนอต่อสภาองเกรส โดยวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาล การคาดการณ์ปริมาณหนี้ของรัฐบาลกลางในปี ค.ศ. 1900 - ค.ศ. 2051 โดยในรายงานฉบับปัจจุบัน คาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2051 หนี้ของรัฐบาลกลางที่ถือครองโดยภาคสาธารณะจะเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าของขนาดเศรษฐกิจ ส่วนการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะในระยะยาว จะเป็นการพิจารณา ระดับหนี้สาธารณะ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้น และภาระดอกเบี้ยที่กระทบต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกในบางเรื่องเสนอต่อสภาองเกรส เช่น การคาดการณ์ว่าปริมาณหนี้ที่เพิ่มขึ้น จะเป็นการเพิ่มต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาลกลางและเอกชน อันส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเกิดรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้น ภาระหนี้ดังกล่าวจึงอาจเพิ่มความเสี่ยงของวิกฤตการณ์

และอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น รวมทั้งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ และมีการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะกับระดับเพดานหนี้ซึ่งกระทบต่อความสามารถของกระทรวงการคลังในการกู้ยืมเงินในอนาคต จะเห็นได้ว่า ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา มีการนำเสนอทั้งรายงานผลการดำเนินการที่เกิดขึ้นและการคาดการณ์ถึงสถานการณ์หนี้สาธารณะในอนาคต รวมถึงผลกระทบและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจและสถานะทางการคลัง ในขณะที่รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 ของประเทศไทยจะยังไม่ปรากฏถึงข้อมูลดังกล่าว ประกอบกับเมื่อพิจารณากรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) พบว่า มีข้อเสนอแนะในการก่อหนี้สาธารณะ โดยให้คำนึงถึงความต้องการทางการเงินไปพร้อมกับความสามารถในการชำระหนี้คืนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต โดยในส่วนของการรายงานหนี้สาธารณะหลังการดำเนินการ (Ex-post) ควรแสดงถึงสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ การประเมินผลการดำเนินการ รวมถึงการแสดงผลกระทบของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการคลัง ซึ่งควรได้รับการตรวจสอบและประเมินอย่างรอบคอบ เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงเหล่านี้ได้อย่างทันที่ทั้งที่ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่อาจเกิดขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้ อาจแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 33 ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ

รายงานผลการก่อหนี้สาธารณะ	แนวทางขององค์การระหว่างประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา
สถานการณ์หนี้สาธารณะ/ผลการดำเนินงาน	ควรแสดงถึงสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ และการประเมินผลดำเนินการ	แสดงผลการดำเนินการหนี้สาธารณะคงค้าง และผลสำเร็จของโครงการเงินกู้	รายงานผลการปฏิบัติงาน ปริมาณหนี้สาธารณะ ผลการออกตราสารหนี้	ระดับหนี้สาธารณะ อัตราส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และดอกเบี้ยของหนี้สาธารณะ
ความสอดคล้องกับแผน/กรอบ/สัดส่วน/ตัวชี้วัด	การประเมินว่าการจัดการหนี้สาธารณะสอดคล้องกับแผนการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้หรือไม่	ผลการก่อหนี้สาธารณะกับกรอบ/สัดส่วน/ตัวชี้วัดการบริหาร ความเสี่ยงหนี้สาธารณะ	การวิเคราะห์ความเสี่ยงของตราสารหนี้/อัตราดอกเบี้ย/อัตราแลกเปลี่ยน/สภาพคล่อง และจัดการความเสี่ยงของการกู้เงิน	ประเมินแผนปฏิบัติงานกับผลการดำเนินงาน/อธิบายผลของกิจกรรมที่ไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานด้วย
คาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะ /ผลกระทบ	ควรแสดงผลกระทบของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการคลัง	-	คาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะ เป้าหมายที่จะลดการกู้ยืม และแผนการปฏิบัติงานในอนาคต	คาดการณ์ปริมาณหนี้ ประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะ และภาวะดอกเบี้ยที่กระทบต่อการพัฒนาประเทศ

เมื่อพิจารณาต่อมาถึงความสำคัญและจำเป็นในการระบุถึงข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและความเสี่ยงหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะในอนาคตไว้ในรายงานการก่อหนี้สาธารณะประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาตามหลักความโปร่งใส (Transparency) จะพบว่าหลักการนี้ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานของรัฐบาล โดยเห็นว่ารัฐบาลควรจัดทำรายงานการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลัง ด้วยการเปิดเผยผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ไว้ในรายงานผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ หากพิจารณาตามหลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ซึ่งเป็นความสามารถของรัฐบาลที่จะรักษาสถานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่น่าเชื่อถือและมีความมั่นคงในระยะยาว จะพบว่า รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการคาดการณ์สถานการณ์ทางการคลังในอนาคตอย่างต่อเนื่อง และยังคงต้องมีการศึกษาถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับแผนทางการคลังให้สอดคล้องกับระดับหนี้สาธารณะที่สูงขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศ ความสามารถในการชำระหนี้ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการคลังได้ ซึ่งหากมีการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมทำให้เห็นถึงเป้าหมายของรัฐบาลในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืน อันสอดคล้องกับหลักดุลยภาพ (Balance) ที่มีแนวคิดว่าในระยะยาวรัฐควรกำหนดเป้าหมายให้การดำเนินงานงบประมาณเข้าสู่งบประมาณแบบสมดุล เพื่อลดปริมาณหนี้สาธารณะค้างและสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้เกิดขึ้น รวมถึงการแสดงผลดังกล่าวไว้ในรายงานการก่อหนี้สาธารณะประจำปีถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกรอบวินัยทางการคลัง ตามผลการศึกษาของ George Kopit และ Steven Symansky ที่พบว่า การดำเนินงานด้านหนี้สาธารณะและผลการดำเนินงานหลังจากที่มีการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้แล้ว ควรมีการนำเสนอบทวิเคราะห์การคาดการณ์ และบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการควบคุมทางการคลัง (circle of control) ตั้งแต่ก่อนการดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และภายหลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยการกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องมีข้อมูลการดำเนินการทางการคลังที่จำเป็นและเพียงพอเพื่อให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินภายใต้ระบบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาจึงควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง แหล่งที่มา เงื่อนไขของการกู้เงิน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวของหนี้สาธารณะ ดังนั้นแล้ว รายงานผลการก่อหนี้สาธารณะประจำปีจึงควรมีข้อมูลทั้งในส่วนของการรายงานผลการดำเนินงาน การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับแผนที่กำหนดไว้ การตรวจสอบสัดส่วนตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องว่า รัฐบาลดำเนินการตามเป้าหมายหรือกรอบในทางกฎหมายหรือกรอบในทางบริหารที่กำหนดไว้หรือไม่ อีกทั้งยังควรนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะในอนาคต และการประเมินความเสี่ยงหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะ

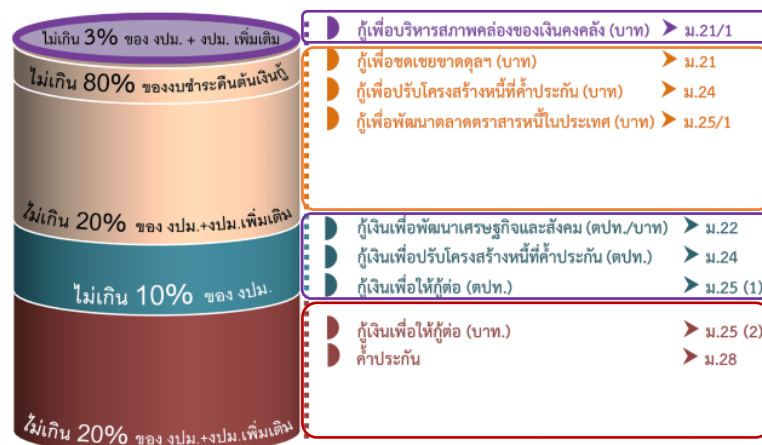
ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการดำเนินงานและประเมินสถานการณ์ทางการคลังในระยะกลาง และระยะยาวได้อย่างเหมาะสมต่อไป

โดยสรุปแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่า รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่นำเสนอต่อรัฐสภายังมีข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนในส่วนของ การคาดการณ์ถึงปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจหรือฐานะทางการคลังของประเทศ ซึ่งหากมีการเพิ่มเติมข้อมูลดังกล่าวย่อมทำให้รัฐสภามีข้อมูลที่เพียงพอในการติดตามผลการดำเนินงานและกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และฐานะทางการคลังของประเทศ ทั้งยังจะช่วยให้หนี้สาธารณะในอนาคตอยู่ในระดับยั่งยืนและมีเสถียรภาพทางการคลังเกิดขึ้น

4.2 ไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไขในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้

นอกเหนือจากการรายงานข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะไว้ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นแล้ว ในระหว่างปีงบประมาณรัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้อยู่ภายในสัดส่วนตัวเลขที่กำหนดไว้ด้วย โดยการกำหนดสัดส่วนหรือเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสมดุลทางการคลังและรักษาระดับหนี้สาธารณะเป็นสำคัญ ในประเทศไทยมีการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของการกู้เงินพร้อมด้วยเพดานสูงสุดที่รัฐบาลจะกู้ยืมได้ในแต่ละปี ปรากฏตามแผนภาพดังนี้

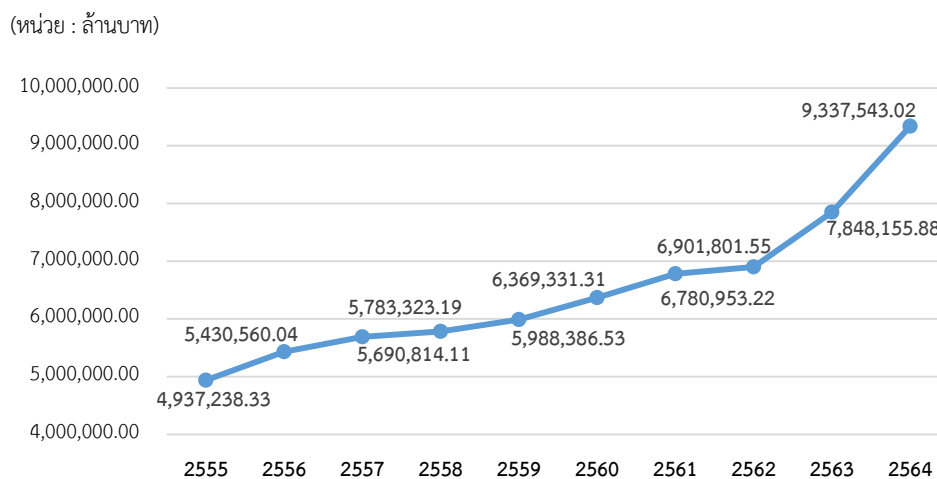
แผนภาพที่ 4 เพดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

เพดานการก่อหนี้สาธารณะดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมาย ซึ่งหากต้องการแก้ไขสัดส่วนตัวเลขที่กำหนดไว้ (Numerical Rule) จะต้องเข้าสู่การพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงมีสภาพบังคับที่เคร่งครัด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเพดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีการระบุตัวเลขสูงสุดที่สามารถกู้ยืมได้ไว้ในกฎหมาย แต่เป็นการควบคุมหนี้สาธารณะในลักษณะของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืม (Borrowing Rule) ที่เป็นวงเงินการก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งหากรัฐบาลมีการกู้ยืมเงินเต็มเพดานที่กำหนดไว้ในทุกปีจะมีการกู้เงินได้มากถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ การกู้เงินเพิ่มเติมดังกล่าวจึงส่งผลให้ปริมาณหนี้สาธารณะสะสมมากขึ้น อันกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศได้ ซึ่งจะเห็นได้จากปริมาณหนี้สาธารณะสะสมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จากข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ พบว่า มีปริมาณหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี และหากเปรียบเทียบปริมาณหนี้สาธารณะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีจำนวน 4,937,238.33 ล้านบาท กับปริมาณหนี้สาธารณะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ที่มีจำนวน 9,337,543.02 ล้านบาท จะพบว่า หนี้สาธารณะคงค้างของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นจำนวน 4,400,304.69 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 89.12 ของหนี้สาธารณะคงค้างเมื่อ 10 ปีก่อน และหากพิจารณาถึงสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP พบว่า หนี้สาธารณะคงค้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 หรือในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ร้อยละ 41.93 ต่อ GDP ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 58.31 ต่อ GDP

แผนภาพที่ 5 จำนวนหนี้สาธารณะคงค้าง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2564



ที่มา : ข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2564 เป็นข้อมูล ณ วันสิ้นปีงบประมาณ (วันที่ 30 กันยายนของแต่ละปี)

จากปริมาณหนี้สาธารณะสะสมที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จึงมีตัวชี้วัดทางการคลังที่ใช้ในการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะอีกตัวชี้วัดหนึ่ง คือ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) ซึ่งเป็นการกำหนดปริมาณหนี้สาธารณะคงค้างในรูปของหนี้โดยรวมหรือหนี้สุทธิ เพื่อช่วยควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายของกรอบวินัยทางการคลังที่เห็นว่า รัฐบาลจะต้องหลีกเลี่ยงการกู้ยืมและสะสมหนี้สาธารณะที่มากเกินไป หากพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่า มีการกำหนดให้มีสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดสัดส่วนดังต่อไปนี้ ได้แก่ 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ 3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด 4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และ (5) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เห็นสมควร ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีการกำหนดตัวเลขสัดส่วนไว้ ดังนี้

- 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ไม่เกินร้อยละ 70
- 2) สัดส่วนหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ ไม่เกินร้อยละ 35
- 3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ไม่เกินร้อยละ 10

4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ไม่เกินร้อยละ 5

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อเป็นกรอบในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐในส่วนของปริมาณหนี้สาธารณะสะสม ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้ปริมาณหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่ยั่งยืนและเป็นสัญญาณเตือนของความเสี่ยงที่จะเกิดการผิดนัดชำระหนี้ได้ เช่น สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เป็นสัดส่วนที่ช่วยควบคุมระดับหนี้สาธารณะและวัดความสามารถในการชำระหนี้ที่มีการกู้ยืม (Debt Affordability) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ ทั้งยังเป็นดัชนีที่ใช้วิเคราะห์ความสามารถในการก่อหนี้สาธารณะ โดยใช้รายได้ของประเทศเป็นปัจจัยวัดศักยภาพในการชำระคืนเงินกู้ สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ เพื่อควบคุมการกู้เงินจากต่างประเทศให้สอดคล้องกับรายได้ที่เป็นเกณฑ์แสดงความสามารถในการก่อหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง โดยสัดส่วนดังกล่าวไม่ได้มีการระบุตัวเลขกำกับไว้ในกฎหมายในรูปแบบเดียวกับเพดานการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ โดยคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้กำหนดตัวเลขสัดส่วนและทบทวนเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังในช่วงเวลานั้น ๆ การกำหนดตัวเลขสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะจึงอยู่ในดุลพินิจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

สำหรับในกรณีที่ปริมาณหนี้สาธารณะเกินสัดส่วนที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินการรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาที่จะทำให้ปริมาณหนี้สาธารณะกลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด โดยให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวยังคงเป็นการตัดสินใจและการพิจารณาแก้ไขปัญหาภายในฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเข้ามารับทราบถึงสถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาปริมาณหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น หรือกำหนดให้มีการแสดงความรับผิดชอบของรัฐบาลผ่านการกำหนดมาตรการหรือวิธีการที่จะแก้ไขให้ตัวเลขสัดส่วนกลับมาอยู่ในปริมาณหนี้สาธารณะที่กำหนดเสนอต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกรณีของการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่วางหลักให้งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี เพื่อให้ส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณถูกนำมาใช้จ่ายในการลงทุน นั้น ได้กำหนดให้ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ รัฐบาลจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภา พร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะเห็นได้จากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ซึ่งมีการจัดทำงบประมาณที่มีรายจ่ายลงทุนน้อยกว่าเงินส่วนที่ขาดดุลงบประมาณ อันเป็นกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้นได้ รัฐบาลได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเพิ่มแหล่งเงินลงทุนของประเทศในช่องทางอื่นนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้สามารถกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ โดยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) การใช้จ่ายกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund) สำหรับการลงทุนโครงการทางด่วนและทางพิเศษ รวมทั้งการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 โดยแนวทางการแก้ไขปัญหานี้จะมีการเสนอต่อรัฐสภาพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยการแสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัดส่วนงบประมาณที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากในกรณีที่ปริมาณหนี้สาธารณะเกินสัดส่วนที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ ที่ยังคงเป็นการนำเสนอมาตรการและวิธีการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยการตัดสินใจภายในฝ่ายบริหาร หากพิจารณาตามคำแนะนำในการออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะนั้น ถือเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการจำกัดนโยบายทางการคลังและส่งเสริมหนี้สาธารณะที่ยั่งยืน โดยในกรณีที่อำนาจกำหนดปริมาณหนี้สาธารณะอยู่ในการตัดสินใจของรัฐมนตรี (Ministerial action) ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือฝ่ายบริหารกำหนดเพดานหนี้ตามกฎหมายรองเป็นระยะ ๆ ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากขึ้น นั้น มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ ส่งผลให้ปริมาณหนี้สาธารณะที่กำหนดอยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีมากเกินไป โดยไม่มีการรับรองจากรัฐสภา ดังนั้น หากพิจารณาในมุมมองที่ว่า การกำหนดตัวเลขสัดส่วนเป็นเป้าหมายหรือคำสัญญาของฝ่ายบริหารที่มีต่อรัฐสภา และประชาชนที่จะดำเนินการให้อยู่ในสัดส่วนที่กำหนด เมื่อกรณีปริมาณหนี้สาธารณะเกินสัดส่วนที่กำหนดไว้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะชี้แจงและอธิบายมาตรการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไข

สถานการณ์ดังกล่าวให้กลับมาอยู่ในระดับปกติเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงแนวทางดำเนินงานดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาต่อมาถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลปริมาณหนี้สาธารณะในประเทศอังกฤษพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดการลงทุนอย่างยั่งยืนไว้ในพระราชบัญญัติการเงิน ค.ศ. 1998 (The Finance Act 1998) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้สาธารณะที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก คือ Golden Rule เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่ให้รัฐบาลกู้ยืมได้เฉพาะกรณีที่น่ามาเป็นรายจ่ายงบลงทุนเท่านั้น แต่ไม่อนุญาตให้กู้ยืมมาเพื่อใช้สมทบในงบประจำ เพื่อช่วยให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างรุ่น เนื่องจากการใช้จ่ายในปัจจุบันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในปัจจุบันเท่านั้น ประการที่สอง คือ Sustainable Investment Rule เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องรักษาระดับหนี้สาธารณะ (The public sector's debt) ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ให้อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพและรอบคอบ (stable and prudent level) โดยในทางปฏิบัติมีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ภายในรอบวัฏจักรของเศรษฐกิจ ซึ่งกฎเกณฑ์ลักษณะนี้มีเป้าหมายเพื่อรักษาหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความยั่งยืนและเพื่อให้เกิดการตัดสินใจทางการเมืองที่มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากช่วยให้รัฐบาลลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ คุ่มค่า และกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งยังช่วยป้องกันการสร้างภาระการชำระหนี้ที่มากเกินไปสำหรับผู้เสียภาษีในอนาคต นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษยังได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบด้านงบประมาณและการตรวจสอบแห่งชาติ ค.ศ. 2011 (The Budget Responsibility and National Audit Act 2011) ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่จัดทำกฎบัตรของความรับผิดชอบต่องบประมาณ (The Charter for Budget Responsibility) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดทำแนวนโยบายการคลังและนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ รวมถึงการนำแนวนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องเสนอกฎบัตรนี้ต่อรัฐสภาก่อนการบังคับใช้กฎบัตรดังกล่าว โดยกฎบัตรของความรับผิดชอบต่องบประมาณฉบับปัจจุบัน ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาสามัญและเสนอต่อรัฐสภา เมื่อปี ค.ศ. 2021 โดยกรอบนโยบายทางการคลังของรัฐบาล (The government's fiscal policy framework) ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเกิดความคุ้มค่าสำหรับผู้เสียภาษี รวมถึงมีความเข้มแข็งด้านการเงินและความยุติธรรมระหว่างรุ่น พร้อมทั้งได้กำหนดวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น (Mandate for fiscal policy) คือ ปริมาณการกู้ยืมสุทธิในอัตราร้อยละต่อ GDP ลดลงภายใน 3 ปี และมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล โดยรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนพร้อมไปกับการควบคุมการกู้ยืมและหนี้สาธารณะ ส่วนในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการคลังอาจระงับเป้าหมายดังกล่าวไว้ชั่วคราวและออกแถลงการณ์ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งนำเสนอแผนของรัฐบาล

ที่จะกลับไปยังเป้าหมายเดิมต่อรัฐสภาด้วย จะเห็นได้ว่า การกำหนดสัดส่วนปริมาณหนี้สาธารณะในประเทศอังกฤษเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ที่แตกต่างกันก็คือ เมื่อมีการกำหนดตัวเลขสัดส่วนแล้ว ในประเทศอังกฤษจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบในการใช้สัดส่วนดังกล่าว เพื่อเป็นการแสดงถึงเป้าหมายการดำเนินงานด้านหนี้สาธารณะของรัฐบาล และในกรณีที่การก่อหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ รัฐบาลสามารถตัดสินใจระงับเป้าหมายดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้ แต่จะต้องแถลงการณ์ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งนำเสนอแผนที่จะกลับไปยังเป้าหมายเดิมต่อรัฐสภาทราบด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะไว้ในรูปแบบของเพดานหนี้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดวงเงินรวมของปริมาณหนี้สาธารณะหรือเพดานหนี้สาธารณะ (debt ceiling) ที่รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อไม่ให้เกิดการก่อหนี้สะสมในระดับที่สูงเกินไป จนอาจเป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาล โดยปริมาณหนี้สาธารณะทั้งหมดจะหมายรวมทั้งในส่วนของต้นเงินและดอกเบี้ยจากการกู้เงินดังกล่าว และเมื่อหนี้สาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกามีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนถึงวงเงินที่กำหนดไว้ รัฐบาลจะต้องเสนอขอขยายจำนวนหนี้คงค้างขั้นสูงที่กำหนดไว้เดิมต่อสภาองเกรส ซึ่งสภาองเกรสจะพิจารณานุมัติให้เพิ่มวงเงินหนี้สาธารณะเพื่อให้รัฐบาลกู้ยืมได้ต่อไปและกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการพิเศษ รวมถึงอาจกำหนดให้มีการระงับหรือยกเลิกวงเงินหนี้ชั่วคราวก็ได้ โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมา สภาองเกรสมีการอนุมัติให้เพิ่มวงเงินหนี้พร้อมกับมีข้อเสนอนโยบายการคลัง โดยตราเป็นกฎหมายกำหนดมาตรการลดรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อลดการขาดดุลงบประมาณและควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศ เช่น รัฐบาลบัญญัติการควบคุมงบประมาณ ค.ศ. 2011 (The Budget Control Act of 2011) สภาองเกรสได้อนุญาตให้ขยายเพดานหนี้เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกำหนดให้มีการตัดลดรายจ่ายของรัฐบาล จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดสัดส่วนปริมาณหนี้สาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะถูกกำหนดโดยสภาองเกรสและเมื่อปริมาณหนี้สาธารณะสะสมถึงวงเงินที่กำหนดไว้จะต้องขออนุมัติต่อสภาองเกรสเช่นกัน สภาองเกรสจึงมีบทบาทในการกำหนดวงเงินและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวงเงินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่สภาองเกรสกำหนดวงเงินการก่อหนี้สาธารณะไว้ในรูปแบบของปริมาณตัวเลขที่แน่นอนได้นำมาสู่สถานการณ์ทางการคลังที่ตึงเครียด อันเนื่องมาจากในช่วงเวลาที่หนี้สาธารณะของประเทศสหรัฐอเมริกามีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนถึงวงเงินที่กำหนดไว้ ในขณะที่รัฐบาลยังคงมีหน้าที่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา แต่รัฐบาลไม่มีอำนาจในการกู้ยืมเงินเพิ่มเติม ซึ่งหากสภาองเกรสไม่อนุมัติให้เพิ่มเพดานการกู้ยืมเงินจะส่งผลให้รัฐบาลผิดนัดชำระหนี้และเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินได้ ดังนั้น การควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะในรูปแบบของสัดส่วนหนี้สาธารณะจึงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังและเอื้อต่อการบริหารงานสาธารณะให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม จะต้องมีการกำหนด

บทบาทของของรัฐบาลในการถ่วงดุลและกำกับดูแลการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะดังกล่าวไว้ในหลักเกณฑ์ทางกฎหมายด้วย ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ตามแนวทางของประเทศอังกฤษ หากเกิดกรณีที่ปริมาณหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดได้มีวางหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลแถลงการณ์ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งนำเสนอแผนที่จะกลับไปยังเป้าหมายของสัดส่วนหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้เดิมให้รัฐสภาทราบด้วย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่อยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโลก ในขณะที่เดียวกันได้เปิดโอกาสให้รัฐสภาเข้ามารับทราบมาตรการที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อให้กลับสู่ภาวะปกติอีกครั้ง

เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ที่มีความมุ่งหมายให้รัฐบาลรักษาสถานะทางการคลังให้อยู่ในระดับที่น่าเชื่อถือและมีความมั่นคงในระยะยาว พบว่า การรักษาความมั่นคงยั่งยืนดังกล่าวจะเชื่อมโยงไปยังตัวชี้วัดหรือดัชนีทั้งหลายที่ใช้ในการประเมินถึงความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันทางการคลังให้มีความชัดเจน เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างเพียงพอในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจการคลัง โดยควรมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย และเมื่อระดับหนี้สาธารณะเข้าใกล้ตัวชี้วัดดังกล่าวแล้ว รัฐสภาควรเข้ามารับทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และหากมีเหตุผลสมควรในปรับเปลี่ยนกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลควรมีข้อเสนอในการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสภาจะเชื่อถือได้ว่าจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้ภาคการคลังในอนาคตได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน (Authoritativeness) ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลและจัดทำรายงานในระหว่างปีงบประมาณที่เกิดขึ้น เพื่อแสดงผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นไปตามนโยบายทางการคลังที่ได้นำเสนอไว้หรือไม่ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงานอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการคลังและการใช้จ่ายเงินทั้งหมดที่ฝ่ายบริหารได้ทำไปตามที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งยังช่วยให้รัฐสภาได้ทราบถึงผลการดำเนินการที่เกิดขึ้นเพื่อกำกับดูแลให้เกิดความถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมต่อไป ดังนั้นแล้ว เมื่อสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะมีขึ้นเพื่อติดตามดูแลปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและป้องกันการผิมนัดชำระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต พร้อมไปกับการคำนึงถึงภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงิน ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดบทบาทของรัฐบาลในกรณีที่ปริมาณหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยให้รัฐบาลรายงานวิธีการและมาตรการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการบริหารจัดการปริมาณหนี้สาธารณะให้กลับมาอยู่ในสัดส่วนที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือได้ว่ารัฐบาลจะสร้างความยั่งยืนให้ภาคการคลังได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ยังสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะขององค์การความร่วมมือ

ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ที่เห็นว่า ความยั่งยืนของหนี้สาธารณะขึ้นอยู่กับประเพณีความน่าจะเป็นที่จะมีการผิมนัดชำระหนี้ ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังมีขึ้นเพื่อช่วยส่งเสริมวินัยทางการคลังและรักษาเสถียรภาพทางการคลัง เช่น สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP หนี้สาธารณะต่อการส่งออกสินค้าและบริการ ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างความยั่งยืนของหนี้สาธารณะและการใช้เพดานหนี้สาธารณะเพื่อส่งเสริมวินัยทางการคลัง โดยอาจสรุปถึงความแตกต่างของหลักเกณฑ์การก่อหนี้สาธารณะและปริมาณหนี้สาธารณะดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นไว้ในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 34 ความแตกต่างของหลักเกณฑ์การก่อหนี้สาธารณะและปริมาณหนี้สาธารณะ

หลักเกณฑ์การก่อหนี้สาธารณะ	แนวทางขององค์การระหว่างประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา
การกำหนดปริมาณหนี้สาธารณะ	กำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น ตัวเลขที่แน่นอน/ สัดส่วนต่อ GDP /Flow debt ceilings	เพดานกู้ยืมเงิน/ สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ	สัดส่วนหนี้สาธารณะให้ต่ำกว่าร้อยละ 40 ต่อ GDP/ปริมาณกู้ยืมลดลงภายใน 3 ปี	กำหนดวงเงินสูงสุดของปริมาณหนี้สาธารณะสะสม
ผู้กำหนดปริมาณหนี้สาธารณะ	ฝ่ายบริหาร/ ฝ่ายนิติบัญญัติ	คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ	ฝ่ายบริหารเสนอ รัฐสภาทราบ	สภาองเกรส
มาตรการแก้ไขเมื่อหนี้สาธารณะถึงปริมาณที่กำหนด	ให้มีหน่วยงาน แจ้งเตือน และเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา	ให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง รายงานวิธีการเหตุผล ต่อ ครม.	กระทรวงการคลัง ออกแถลงการณ์ และนำเสนอแผนต่อรัฐสภา	เสนอสภาองเกรส เพื่อพิจารณาเพิ่มวงเงินหรือระงับไว้ชั่วคราว

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดของรัฐสภาในการเข้ามากำกับดูแลการดำเนินการของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการรับทราบถึงมาตรการแก้ไขของรัฐบาลในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ ซึ่งการที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการกำกับดูแลและถ่วงดุลดังกล่าวนี้ย่อมกระทบต่อความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพในการรักษาเป้าหมายสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลได้

จากผลการศึกษาในบทนี้ทำให้เห็นได้ว่า รายงานการก่อหนี้สาธารณะที่เสนอต่อรัฐสภายังคงมีความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งส่งผลให้รัฐสภามีข้อจำกัดในการเข้ามากำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลและการรับทราบถึงสถานการณ์ของหนี้สาธารณะที่เพียงพอ ทั้งในส่วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่ง

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไข ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้จะนำไปสู่บทสรุปของปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะในการพัฒนาแนวทางการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะให้มีความเหมาะสมและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลถ่วงดุลของรัฐสภาในบทที่ 5 ต่อไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการก่อกวนนี้ สาธารณะต่อรัฐสภาของประเทศไทย ทั้งในส่วนของข้อมูลการก่อกวนนี้ สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการรายงานเหตุผลและวิธีการแก้ไขในกรณีที่สำคัญ เพื่อให้ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะไม่เกินไปตามตัวเลขสัดส่วนที่กำหนด จึงนำมาสู่บทสรุป และข้อเสนอแนะซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 บทสรุป

กรอบวินัยทางการคลังเป็นกรอบการดำเนินงานที่มีความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปด้วยความรอบคอบและคุ้มค่า ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความน่าเชื่อถือทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลการก่อกวนนี้ สาธารณะซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ถูกหยิบยกมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่จะต้องแสดงออกผ่านทางจัดทำรายงานการก่อกวนนี้ สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา ทั้งในช่วงเวลาก่อนที่จะดำเนินการและภายหลังจากที่ดำเนินการแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ทำการศึกษาหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลัง แนวความคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลัง บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำกับดูแลการก่อกวนนี้ สาธารณะ ตลอดจนหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลการก่อกวนนี้ สาธารณะและรายงานการก่อกวนนี้ สาธารณะต่อรัฐสภา ทั้งที่เป็นแนวทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบของประเทศไทย ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการก่อกวนนี้ สาธารณะของประเทศไทยภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ในกรณีของการรายงานการก่อกวนนี้ สาธารณะต่อรัฐสภา พบว่า หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว ยังคงมีข้อจำกัดทั้งในส่วนของข้อมูลการก่อกวนนี้ สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการรายงานมาตรการและวิธีการแก้ไขในกรณีที่มีปริมาณหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เกินไปตามสัดส่วนที่รัฐบาลกำหนดไว้สรุปได้ดังนี้

1) ความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ และรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 10 (7) ได้กำหนดให้มีคำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่เสนอเพิ่มเติม ซึ่งจากเอกสารงบประมาณประจำปี ฉบับงบประมาณโดยสังเขป เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 (สีขาวคาดส้ม) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ และเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 (สีขาวคาดม่วง) รายงานภาวะเศรษฐกิจและการคลัง พบว่า มีการนำเสนอปริมาณหนี้สาธารณะสะสม และการกู้เงินของรัฐบาลทั้งในปีที่ผ่านมาและปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) จะพบว่า มีการกำหนดให้เอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณจะต้องมีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการอธิบายเกี่ยวกับมาตรการด้านต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้สาธารณะที่นำมาใช้ รวมถึงการประมาณการหนี้สาธารณะ โดยในทางปฏิบัติพบว่า ประเทศอังกฤษ มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้นำเสนอรายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง การคาดการณ์การกู้ยืมเงินในระยะปานกลาง รวมถึงกลยุทธ์ในการจัดการหนี้สาธารณะที่เป็นการพิจารณาความเสี่ยงที่สำคัญในการบริหารหนี้สาธารณะเสนอต่อรัฐสภา เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จะมีการคาดการณ์งบประมาณระยะยาว (Long-term Budget Outlook) เกี่ยวกับการขาดดุลหนี้ที่ถือครองโดยสาธารณะ และสัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP รวมถึงการนำเสนอนโยบายในการจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาลปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีด้วย ดังนั้น เอกสารงบประมาณของประเทศไทยจึงยังคงขาดข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่สำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณาอนุมัติและการตัดสินใจในทางการคลังของรัฐสภา ในส่วนของการประมาณการหนี้สาธารณะและการแสดงถึงกลยุทธ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะในระยะกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) ซึ่งทำให้รัฐสภาไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทิศทาง การดำเนินงานและตัวแปรสำคัญที่รัฐบาลใช้ในการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในประเทศ ซึ่งความไม่ครบถ้วนนี้อาจกระทบต่อดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว รวมถึงยังอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่สูงขึ้นได้ ประกอบกับการไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อรัฐสภายังกระทบต่อหลักความโปร่งใสทางการคลัง เนื่องจากเป้าหมายหรือนโยบายทางการคลังของรัฐ และการประมาณทางการคลังที่มีความครอบคลุมและเชื่อถือได้ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการทางการคลังของรัฐบาล เนื่องจากการรับทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวจะนำไปสู่การพิจารณาทางการคลังและงบประมาณที่เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบและการเพิ่มความน่าเชื่อถือในการประมาณการดังกล่าว

นอกเหนือจากความไม่ครบถ้วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณแล้ว จากการศึกษารายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังพบว่า แม้จะมีการแสดงผลการดำเนินการในงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ปริมาณหนี้สาธารณะคงค้าง รวมถึงการเปรียบเทียบผลการก่อหนี้สาธารณะกับแผนการบริหารหนี้สาธารณะ และการตรวจสอบผลการก่อหนี้สาธารณะกับกรอบการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การตรวจสอบสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงตัวชี้วัดการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะ (Portfolio Benchmark) และการนำเสนอผลสำเร็จของโครงการเงินกู้ประจำปีงบประมาณก็ตาม แต่ยังไม่ปรากฏถึงข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะในอนาคตและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษารายงานการก่อหนี้สาธารณะประจำปีในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า นอกจากรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นในงบประมาณที่ผ่านมาและการประเมินแผนปฏิบัติงานกับผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นแล้ว ในประเทศอังกฤษยังมีการนำเสนอถึงการคาดการณ์เกี่ยวกับปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเข้าสู่เส้นทางที่ยั่งยืนยิ่งขึ้นในระยะกลาง (ระยะเวลา 3 - 5 ปีข้างหน้า) และการนำเสนอข้อมูลการกู้ยืมเงินที่แสดงให้เห็นถึงการขาดดุลของรัฐและเป้าหมายที่จะลดการกู้ยืมลงสู่ระดับที่ยั่งยืน อีกทั้งจะมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานในอนาคตปรากฏในรายงานฉบับนี้ด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากการรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว จะมีการประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะและการคาดการณ์ปริมาณหนี้ของรัฐบาลกลางเพื่อเสนอต่อสภาองเกรสเช่นกัน ซึ่งเป็นไปตามกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่กำหนดให้ระบบการรายงานหนี้สาธารณะหลังการดำเนินการ (Ex-post) ควรแสดงถึงสถานการณ์ของหนี้สาธารณะ การประเมินผลการดำเนินการ รวมถึงผลกระทบของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการคลัง ด้วยเหตุนี้ รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมของประเทศไทยนั้น จึงยังคงขาดข้อมูลที่ควรปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้ คือ การคาดการณ์ถึงปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่จะกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและฐานะทางการคลังของประเทศ ซึ่งการที่ไม่มีข้อมูลดังกล่าวปรากฏอยู่ทำให้รัฐสภามีข้อจำกัดในการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลและทำให้ไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยั่งยืนของปริมาณหนี้สาธารณะที่มีจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่าย การชำระเงินกู้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย ความสามารถในการกู้ยืมเงินของกระทรวงการคลัง รวมถึงเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการคลังในระยะยาวได้

2) ไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือรับทราบมาตรการแก้ไขในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีสัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง ได้แก่ 1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ 2) สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ 3) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด 4) สัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ และ (5) สัดส่วนอื่น ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ เห็นสมควร โดยคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้กำหนดตัวเลขสัดส่วนและทบทวนเปลี่ยนแปลงตัวเลขดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังในช่วงเวลานั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ปริมาณหนี้สาธารณะเกินสัดส่วนที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางหลักให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำเนินการรายงานเหตุผลวิธีการ และระยะเวลา ที่จะทำให้ปริมาณหนี้สาธารณะกลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนด โดยให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตัดสินใจและการพิจารณาแก้ไขปัญหาปริมาณหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น โดยไม่มีการกำหนดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการเข้ามารับทราบถึงสถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีของการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่วางหลักให้งบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องไม่น้อยกว่าวงเงินส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณประจำปี ซึ่งในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ รัฐบาลจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาไว้อย่างชัดเจน และหากพิจารณาในมุมมองที่ว่า การกำหนดตัวเลขสัดส่วนเป็นเป้าหมายหรือคำสัญญาของฝ่ายบริหารที่มีต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะดำเนินการให้อยู่ในสัดส่วนที่กำหนดแล้ว เมื่อปริมาณหนี้สาธารณะเกินสัดส่วนที่กำหนดไว้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะชี้แจงและอธิบายมาตรการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้กลับมาอยู่ในระดับปกติต่อรัฐสภา เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีมาตรการที่จะช่วยสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า หลักเกณฑ์ของประเทศไทยในกรณีนี้ยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้รัฐสภาไม่มีบทบาทในการเข้ามากำกับดูแลการดำเนินการของรัฐบาล ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามสัดส่วนตัวเลขที่กำหนดไว้ ซึ่งการที่ไม่มีกฎหมายกำหนดกลไก

การกำกับดูแลและถ่วงดุลดังกล่าวนี้ ย่อมกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการดำเนินการก่อหนี้และบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล รวมถึงยังกระทบต่อประสิทธิภาพในการรักษาเป้าหมายสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะตามกรอบวินัยทางการคลังและการกำกับดูแลของรัฐสภาที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

5.2.1 การเสนอแผนการคลังและกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางพร้อมไปกับเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภา

ในส่วนของเอกสารงบประมาณที่ยังคงขาดข้อมูลการคาดการณ์หนี้สาธารณะ และปัจจัยความเสี่ยงที่นำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการบริหารหนี้สาธารณะนั้น เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework : MTFF) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ปรากฏว่าเป็นแผนการคลังที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับ (1) เป้าหมายและนโยบายการคลัง (2) สถานะและประมาณการเศรษฐกิจ (3) สถานะและประมาณการการคลัง ซึ่งรวมถึงประมาณการรายได้ ประมาณการรายจ่าย ดุลการคลัง และการจัดการกับดุลการคลัง (4) สถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาล และ (5) ภาระผูกพันทางการเงินการคลังของรัฐบาล โดยในส่วนของเป้าหมายและนโยบายการคลังที่ปรากฏอยู่ในแผนการคลังระยะปานกลางฉบับปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2566 – 2569) มีการระบุถึงเป้าหมายของรัฐบาลที่ยังคงมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบขยายตัวผ่านการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ภายใต้หลักการดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจและสังคมจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรวมถึงการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยมีการประมาณการปริมาณหนี้สาธารณะและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - พ.ศ. 2569 โดยสัดส่วนหนี้สาธารณะคาดการณ์ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 64.02 ร้อยละ 65.59 ร้อยละ 66.57 และร้อยละ 67.15 ตามลำดับ ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อภาวะเศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างเต็มศักยภาพและสถานการณ์เอื้ออำนวยให้ภาครัฐสามารถเพิ่มศักยภาพทางการคลัง ทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย เป้าหมายการคลังในระยะยาวควรกำหนดให้รัฐบาลปรับลดขนาดการขาดดุลลง

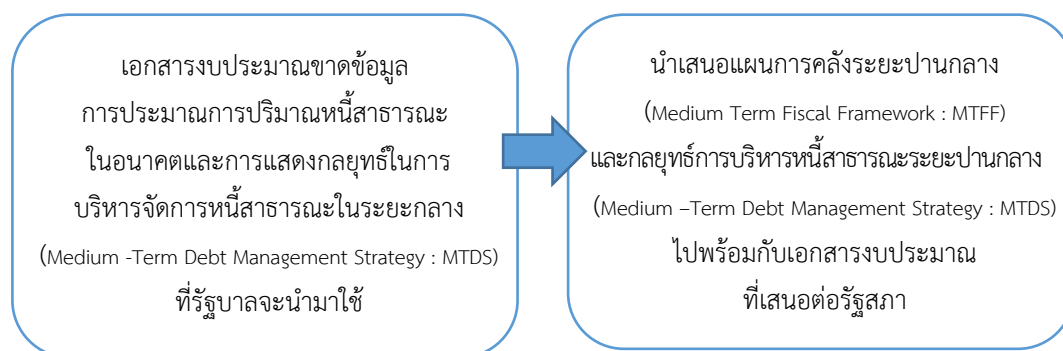
และมุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุลในที่สุด ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อมูลดังกล่าวช่วยแสดงให้เห็นถึงการประมาณการปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในระยะ 5 ปีข้างหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่กำหนดให้เอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณจะต้องมีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับหนี้สาธารณะที่รัฐสามารถตรวจสอบได้และการประมาณการหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น และจากหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษที่มีการเผยแพร่รายงานยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลัง (Economic and Fiscal Strategy Report - EFSR) และการคาดการณ์การกู้ยืมเงินในระยะปานกลางปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรวมถึงงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (The Budget of The United States Government) ที่มีการนำเสนอข้อมูลการประมาณการหนี้สาธารณะในอีก 10 ปีข้างหน้า (ค.ศ. 2020 - ค.ศ. 2031) และในเอกสารการวิเคราะห์งบประมาณ (Analytical Perspectives) ซึ่งมีการนำเสนอถึงการคาดการณ์งบประมาณระยะยาว (Long-term Budget Outlook) เกี่ยวกับการขาดดุล หนี้ที่ถือครองโดยภาคสาธารณะ และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ผู้เขียนจึงเห็นว่า แผนการคลังระยะปานกลางตามที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นี้ มีข้อมูลที่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวแล้ว จึงควรมีการเสนอแผนการคลังระยะปานกลางฉบับนี้ต่อรัฐสภาไปพร้อมกับเอกสารงบประมาณประจำปีของประเทศไทยด้วย โดยเป็นข้อเสนอในทางปฏิบัติที่มีกฎหมายเอื้อต่อการดำเนินการและรัฐบาลสามารถนำเสนอต่อรัฐสภาในการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีได้ทันที

สำหรับกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะนั้น แนวทางปฏิบัติและคำแนะนำในการออกแบบกรอบทางกฎหมายในการบริหารหนี้สาธารณะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้กำหนดให้เอกสารประกอบการพิจารณางบประมาณจะต้องมีการอธิบายเกี่ยวกับมาตรการด้านต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้สาธารณะที่นำมาใช้ รวมถึงการเปิดเผยสิ่งที่เป็ปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการบริหารหนี้สาธารณะ และการจัดทำกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะในระยะกลาง (Medium -Term Debt Management Strategy : MTDS) ซึ่งในทางปฏิบัติจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ของประเทศอังกฤษที่มีการนำเสนอกลยุทธ์ในการจัดการหนี้สาธารณะ โดยการพิจารณาความเสี่ยงที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย (interest rate risk) ความเสี่ยงในการกู้เงินใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (refinancing risk) ความเสี่ยงด้านเงินเฟ้อ (inflation risk) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (liquidity risk) และความเสี่ยงในการดำเนินการ (execution risk) ปรากฏอยู่ในรายงานการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Report) ที่รัฐบาลนำเสนอควบคู่ไปกับเอกสารงบประมาณประจำปี สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาในเอกสารการวิเคราะห์งบประมาณ (Analytical Perspectives) จะมีการนำเสนอนโยบายในการจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาลเสนอต่อสภาองเกรสด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดทำกลยุทธ์การบริหาร

หนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 พบว่า มีการกำหนดให้จัดทำกลยุทธ์ดังกล่าวเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ของรัฐบาลและหนี้ที่เป็นภาระต่องบประมาณ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบการกู้เงินผ่านการกำหนดสัดส่วนหนี้เป้าหมาย (Target Debt Composition) ในระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงความเสี่ยง 3 ด้าน คือ 1) ด้านอัตราแลกเปลี่ยน (Foreign Exchange Risk) 2) ด้านอัตราดอกเบี้ย (Interest Rate Risk) และ 3) ด้านปรับโครงสร้างหนี้ (Refinancing Risk) โดยจะมีการทบทวนกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางนี้ทุกปี เพื่อประเมินว่ากลยุทธ์ปัจจุบันสอดคล้องกับสถานะตลาดเงินและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้เขียนเห็นว่า กลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 มีรายละเอียดของกลยุทธ์ที่รัฐบาลนำมาใช้สำหรับการก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปีเพื่อประกอบการพิจารณาแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรนำเสนอกลยุทธ์ข้างต้นนี้ควบคู่ไปกับเอกสารงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาเช่นกัน

การนำเสนอแผนการคลังระยะปานกลาง (Medium Term Fiscal Framework : MTFF) และกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลาง (Medium - Term Debt Management Strategy : MTDS) ไปพร้อมกับเอกสารงบประมาณต่อรัฐสภา จะช่วยสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลทั้งในการกลั่นกรองนโยบายการคลังและการก่อหนี้สาธารณะของรัฐที่จะเกิดขึ้นในปีที่เสนอขออนุมัติงบประมาณและในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งช่วยให้การพิจารณางบประมาณเป็นไปอย่างรอบคอบและสร้างความมั่นคงให้แก่สถานะทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลวางแผนในระยะยาว ส่งเสริมนโยบายการคลังที่ยั่งยืน มีความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมทางการคลังและการก่อหนี้สาธารณะมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 6 ปัญหาและข้อเสนอในส่วนของข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ



5.2.2 การนำเสนอข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะไว้ในรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อได้นำเสนอไปแล้วว่า รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังคงขาดข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ ดังนั้น จึงเห็นควรเพิ่มเติมข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานผลฉบับนี้ โดยในส่วนของรูปแบบที่ควรมีอยู่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อรายงานผลการดำเนินการฯ ฉบับปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้มีการแบ่งข้อมูลการนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แสดงผลการดำเนินการในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว และส่วนที่ 2 การนำเสนอผลสำเร็จของโครงการเงินกู้ประจำปีงบประมาณ ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะไว้ในส่วนที่ 3 เพื่อให้ข้อมูลในรายงานฉบับนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำหรับรายละเอียดของข้อมูลดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในประเทศอังกฤษตามรายงานประจำปีและการบัญชีของรัฐ (Annual Report and Accounts) ซึ่งระบุถึงการคาดการณ์เกี่ยวกับปริมาณหนี้สาธารณะที่จะเข้าสู่เส้นทางที่ยั่งยืนยิ่งขึ้นในระยะกลาง (ระยะเวลา 3 - 5 ปี) และการนำเสนอข้อมูลการกู้ยืมเงินที่แสดงให้เห็นถึงการขาดดุลของรัฐและเป้าหมายที่จะลดการกู้ยืมลงสู่ระดับที่ยั่งยืนเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว จึงเห็นควรนำแนวทางของประเทศอังกฤษมาปรับใช้ โดยในส่วนของ การคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะควรเป็นการคาดการณ์ในระยะเวลา 3 - 5 ปี ข้างหน้า เช่น ในการจัดทำรายงานผลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะอย่างน้อยในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - พ.ศ. 2568 ไปด้วย และอาจจะไปถึงเป้าหมายในระยะยาวที่จะลดการกู้ยืมและขาดดุลงบประมาณเพื่อเข้าสู่การจัดทำนโยบายทางการคลังแบบสมดุลต่อไป

ส่วนการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะนั้น จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในประเทศอังกฤษพบว่า รายงานประจำปีของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและบัญชีจัดการหนี้ (Debt Management Account) มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของตราสารหนี้ ความเสี่ยงจากอัตราดอกเบี้ย ความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ความเสี่ยงด้านราคาอื่น ๆ และความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกามีการประเมินถึงภาระดอกเบี้ยที่กระทบต่อการพัฒนาประเทศ ต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาลกลางและเอกชน รายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งจะกระทบต่อความเสี่ยงของวิกฤตการคลังและอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในค่าเงินและความสามารถของกระทรวงการคลังในการกู้ยืมเงินในอนาคต ประกอบกับแนวทางของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ที่ระบุให้ระบบการรายงานหนี้สาธารณะหลังการดำเนินการ (Ex-post)

ควรแสดงถึงผลกระทบของหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการคลัง ดังนั้น ในการนำเสนอความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น จึงควรเป็นการประเมินความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากหนี้สาธารณะ เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ปริมาณหนี้ค้างชำระและภาระรายจ่ายในส่วนของดอกเบี้ยสภาพคล่องของตราสารหนี้ ต้นทุนการกู้ยืมเงิน และผลกระทบของปริมาณหนี้สาธารณะสะสมที่มีต่อความสามารถในการกู้ยืมเงินและชำระหนี้ของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรอบด้านและทำให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายทางการคลังมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยให้หนี้สาธารณะของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ยั่งยืนและลดความเสี่ยงหรือผลกระทบที่อาจมีต่อฐานะทางการคลังของประเทศ

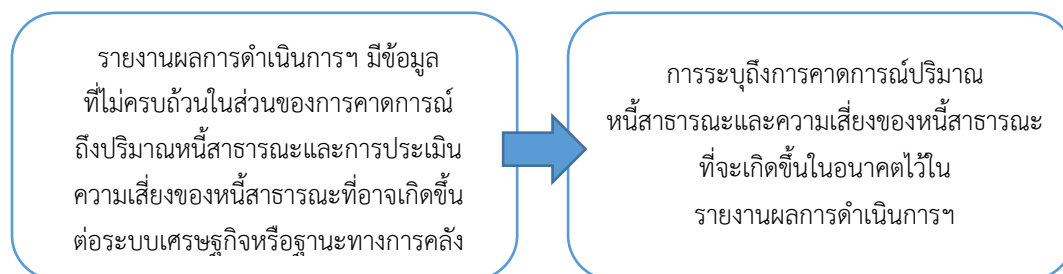
โดยข้อเสนอแนะข้างต้นนี้รัฐบาลสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในปรับเพิ่มข้อมูลที่อยู่ในรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ทันที หรืออาจจะนำไปสู่การปรับแก้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 โดยการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะไว้ในมาตรา 17 ดังนี้

มาตรา 17

ปรับแก้เป็น “ภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินและการค้าประกันที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินและการค้าประกัน **รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับ หรือคาดว่าจะได้รับ รวมถึงการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น**”

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะข้างต้นโดยระบุถึงคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในอนาคตไว้ในรายงานฉบับนี้ จะช่วยแสดงให้เห็นถึงปริมาณหนี้สาธารณะในอนาคตและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้การดำเนินการทางการคลังมีประสิทธิภาพและช่วยบริหารความเสี่ยงทางการคลังให้ทันต่อสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งยังช่วยให้การจัดทำรายงานผลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลเป็นไปตามหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) ด้วยการแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของรัฐบาลในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ การคาดการณ์ และบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และนำไปสู่การกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นต่อไป

แผนภาพที่ 7 ปัญหาและข้อเสนอในส่วนของคุณข้อมูลการก่อหนี้สาธารณะที่ปรากฏอยู่ในรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



5.2.3 ให้รัฐบาลรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะกลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ

สัดส่วนเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งในส่วนของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สัดส่วนภาระหนี้ของรัฐบาลต่อประมาณการรายได้ประจำปีงบประมาณ สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อหนี้สาธารณะทั้งหมด และสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหนี้ (Debt Rule) ซึ่งเข้ามาช่วยควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผิมนัดชำระหนี้และคำนึงถึงศักยภาพในการชำระคืนเงินกู้ โดยให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดตัวเลขสัดส่วนดังกล่าว เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ซึ่งจะแตกต่างไปจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ (debt ceiling) ไว้ในรูปแบบของวงเงินที่แน่นอน โดยให้อำนาจแก่สภาองเกรสเป็นผู้กำหนดและแก้ไขตัวเลขวงเงินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะเพื่อควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินงานของรัฐบาล เนื่องจากหากสภาองเกรสไม่อนุมัติงบประมาณประจำปีและไม่อนุญาตให้มีการขยายเพดานหนี้สาธารณะย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อเศรษฐกิจการเงินและความน่าเชื่อถือของประเทศ เนื่องจากจะส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาผิมนัดชำระหนี้และยังทำให้หน่วยงานของรัฐบาลบางส่วนต้องปิดทำการ (Government Shutdown) ซึ่งกระทบต่อความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การที่ประเทศไทยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดสัดส่วนตัวเลขดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า ในประเทศอังกฤษ

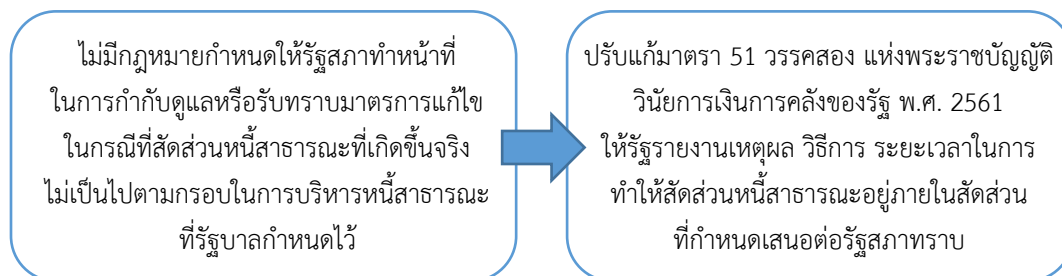
ที่มีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะโดยการประเมินตัวเลขของรัฐบาลเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้มีการกำหนดมาตรการให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลและถ่วงดุลการดำเนินงานดังกล่าว โดยในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ให้อำนาจรัฐบาล สามารถตัดสินใจระงับเป้าหมายดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้ แต่จะต้องแถลงการณ์ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งนำเสนอแผนที่จะกลับไปยังเป้าหมายเดิมต่อรัฐสภาทราบด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยเช่นกัน โดยให้รัฐบาลมีหน้าที่รายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลา ในการทำให้สัดส่วนดังกล่าวกลับมามีอยู่ในสัดส่วนที่กำหนด เสนอให้รัฐสภาทราบ ซึ่งมาตรการนี้ มีการระบุไว้ในมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว แต่บทบัญญัติที่มีอยู่เป็นการกำหนดให้นำเสนอมาตรการดังกล่าวภายในฝ่ายบริหาร คือ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ข้อเสนอแนะนี้จึงนำไปสู่การปรับแก้ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามสัดส่วนตัวเลขที่กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 51

วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การบริหารหนี้สาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้ตาม สัดส่วนที่กำหนดตามมาตรา 50 ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วน ดังกล่าวอยู่ในสัดส่วนที่กำหนดเสนอต่อคณะรัฐมนตรี **และรายงานให้รัฐสภาทราบด้วย**”

การเพิ่มเติมให้มีการรายงานวิธีการแก้ไขกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามสัดส่วน ตัวเลขที่กำหนดไว้นี้ ยังทำให้สอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่าย ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดที่ปรากฏอยู่ตามมาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติให้ “ในกรณีที่การตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่สามารถ ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ ให้แสดงเหตุผลความจำเป็นและมาตรการ ในการแก้ไขต่อรัฐสภาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ” นอกจากนี้ การกำหนดให้รัฐสภาเข้ามาทราบถึงมาตรการที่รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ ที่เกิดขึ้นยังเป็นการสนับสนุนให้มีการกำกับดูแลให้เกิดความถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนรวมตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน (Authoritativeness) และช่วยให้มีเครื่องมือ ในการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพต่อการส่งเสริมวินัยทางการคลังและ ความน่าเชื่อถือในการรักษาเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาลตามหลักความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability) และที่สำคัญยังจะเป็นการแสดงความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา ปริมาณหนี้สาธารณะให้กลับมามีอยู่ในสัดส่วนที่กำหนดไว้อีกด้วย

แผนภาพที่ 8 ปัญหาและข้อเสนอในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้



จากบทสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทางกฎหมายในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดในการจัดทำรายงานการก่อหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาในบางประการ โดยประการแรกคือ การขาดข้อมูลประมาณการหนี้สาธารณะและกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดการหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งข้อจำกัดในส่วนนี้สามารถแก้ไขได้โดยการเพิ่มเติมข้อมูลเกี่ยวกับแผนการคลังระยะปานกลางที่มีการประมาณการถึงสถานะหนี้สาธารณะของรัฐบาลตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รวมถึงข้อมูลกลยุทธ์การบริหารหนี้สาธารณะระยะปานกลางที่จัดทำขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2561 โดยให้เสนอข้อมูลเหล่านี้ไปพร้อมกับเอกสารงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาได้ สำหรับรายงานผลการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยังไม่มีให้นำเสนอถึงการคาดการณ์ปริมาณหนี้สาธารณะและการประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะที่อาจเกิดขึ้น นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะมีการเพิ่มเติมข้อมูลดังกล่าวไว้ในรายงานผลฉบับนี้ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้รัฐสภามีข้อมูลเพียงพอในการติดตามผลการดำเนินงานและกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น ส่วนการกำกับดูแลของรัฐสภาในกรณีที่สัดส่วนหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นจริงไม่เป็นไปตามกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะที่รัฐบาลกำหนดไว้ เมื่อยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาเข้ามารับทราบถึงสถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะดังกล่าว ย่อมกระทบต่อความน่าเชื่อถือและประสิทธิภาพในการรักษาเป้าหมายสัดส่วนที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศได้ จึงเห็นควรกำหนดให้รัฐบาลรายงานเหตุผล วิธีการ และระยะเวลาในการทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะกลับมาอยู่ภายในสัดส่วนที่กำหนดไว้ให้รัฐสภาทราบ เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบและยังเป็นการแจ้งถึงมาตรการที่รัฐบาลจะนำมาใช้เพื่อให้ปริมาณหนี้สาธารณะกลับมาอยู่ในระดับที่รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายไว้ ซึ่งจะทำให้รัฐสภามีข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลภายใต้กรอบวินัยทางการคลังต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. หลักการกำหนดตัวชี้วัด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://km.mof.go.th/th/view/attachment/file/34313039/principle%20of%20KPI.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2564]

กรุงเทพธุรกิจ. ธปท.ชี้แจงกรณีขยายเพดานหนี้ 70% ช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นทางการคลัง [ออนไลน์].

21 กันยายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/business/961409> [เข้าถึงเมื่อ 11 ธันวาคม 2564]

กฤติธิดา เกิดลาภผล. มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมงบประมาณแผ่นดินประเภทงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น. วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2561.

จรัส สุวรรณมาลา. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: ธนรัชการพิมพ์, 2546.

จักราวดี อนุโยธา. แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544.

จรรุวรรณ เสงตระกุล. บทบาทของกฎหมายเพื่อการบริหารการคลังที่ยั่งยืน. ใน การสัมมนาเรื่อง “นานาชาติคณะกรรมการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ : สู่ความยั่งยืน เศรษฐกิจไทยในวิกฤติเศรษฐกิจโลก. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 6 กุมภาพันธ์ 2556.

เจตน์ ดิษฐอุตม. วินัยการคลัง [ออนไลน์]. สถาบันพระปกเกล้า. แหล่งที่มา:

http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%87#_ftn2 [เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2562]

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์. ข้อจำกัดทางกฎหมายการคลังมหาชนของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้สาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548.

ธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์. มาตรการทางกฎหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินของ

- รัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557.
- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 6. ปทุมธานี: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ. การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2558.
- ภาวิน ศิริประภาณุกุล และฐิติเทพ สิทธิยศ. การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2560.
- ยงยุทธ ภูประดับกฤต. การเสนอและการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555.
- วรัญญู เทพหัสดิน ณ อยุธยา และคณะ. สัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติ ระหว่างปี พุทธศักราช 2544-2554. วารสารสมาคมนักวิจัย, ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (พ.ค.-ส.ค. 2557).
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- ศาสตรา สุตสวาสดี และฐิติมา ชูเชิด. การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากลเพื่อ ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560.
- ศิริ จงดี. สถานะหนี้สาธารณะในปัจจุบัน. วารสารหนี้สาธารณะ, ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - เดือน มีนาคม (2553): หน้า 11.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. กฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. ความสำนึกรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ (Accountability and Public Administration) [ออนไลน์]. มหาวิทยาลัยเกริก, 2559. แหล่งที่มา: <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/romphruengkj/article/view/72645/58432> [เข้าถึงเมื่อ 19 เมษายน 2564]
- สำนักงานงบประมาณ. เอกสารงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.bb.go.th/topic3.php?catID=1377&gid=860&mid=544> [เข้าถึงเมื่อ 26 มิถุนายน 2565]
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐสภาสหราชอาณาจักร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-eb/ukpar.pdf>. [เข้าถึงเมื่อ 14

สิงหาคม 2562]

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล. 2551.

สิมเสถียร, พ. การบริหารการคลังอย่างยั่งยืนภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวน. ใน การสัมมนา เรื่อง นานาชาติชนะการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ : สู่ความยั่งยืน เศรษฐกิจไทยในวิกฤตเศรษฐกิจโลก. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 6 กุมภาพันธ์ 2556.

สุดสวาสดิ์ และฐิติมา ชูเชิด. การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2560.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายการคลัง : ภาคงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศไทย สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2560.

อภิษฐา นันทราทิพย์. ปัญหาวินัยทางการเงินการคลังในการก่อหนี้สาธารณะ : กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558.

อรพิน ผลสุวรรณิ์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. กรุงเทพมหานคร: ไทยวิจัยและฝึกอบรม, 2548.

เอื้ออารีย์ อังจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

ภาษาอังกฤษ

Bureau of the Fiscal Service. Financial Report of the United States Government [Online]. 2021. Available from: <https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/> [30 January 2022].

———. Public Debt Reports [Online]. U.S. Department of the Treasury. Available from: <https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd.htm>. [30 January 2022].

Committee for a Responsible Federal Budget. Q&A: Everything You Should Know About the Debt Ceiling [Online]. US. Available from: <http://www.crfb.org/papers/qa-everything-you-should-know-about-debt-ceiling> [24 November 2020].

Congressional Research Service. "The Debt Limit since 2011." Report R43389. March 9,

2015.

———. "The Debt Limit: History and Recent Increases." Report RL31967. November 2, 2015.

———. "Statutory Budget Controls in Effect between 1985 and 2002." Report R41901. July 1, 2011.

Debt Management Office. Annual Report and Accounts 2020-2021 [Online]. Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1000411/DMO_DMA_Annual_Report_and_Accounts_2020-2021__print_.pdf [23 May 2021].

Fiscal Affair Department. Manual on Fiscal Transparency. Washington, D.C.: International Monetary fund, 2001.

Fry, G. K. The Growth of Government. New York: Routledge, 2019.

HM Treasury. Charter for Budget Responsibility: Autumn 2016 Update [Online].

Available from:

https://obr.uk/docs/dlm_uploads/charter_for_budget_responsibility_autumn_2016_update_final_for_laying_web.pdf [17 November 2019].

———. Consolidated Fund Account 2020-21 [Online]. Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1018479/CCS0921300720-001_HMT_Consolidated_Fund_CF_Web_Accessible.pdf [23 November 2021].

———. Debt Management Report:2021-22 [Online]. Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/966136/Debt_Management_Report_2021-22.pdf [19 May 2021].

———. National Loans Fund Account 2020-21 [Online]. Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1018480/CCS0921300902-001_HMT_National_Loans_Fund_NLF_Web_Accessible.pdf [6 November 2021].

Institute for Policy Studies. Borrowing and the Federal Debt [Online]. Available from:

<https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/borrowing->

[and-federal-debt/](#) [17 May 2021].

International Monetary Fund. Fiscal Responsibility Law : FRLs [ออนไลน์]. แปลโดยวิมล
ชาตะมีนา และคณะ. แหล่งที่มา:

<http://www2.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1389> [เข้าถึงเมื่อ 19
กรกฎาคม 2563]

———. "Designing Legal Frameworks for Public Debt Management." IMF Working Papers,
July 2015.

———. Guidelines for Public Debt Management [Online]. Available from:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/part1.pdf> [8 May
2021].

———. What Is Debt Sustainability? [Online]. Available from:
[https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-
basics.htm](https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm) [8 May 2021].

Manmohan S. Kumar and Teresa Ter-Minassian. Promoting Fiscal Discipline.
Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

OECD. Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules [Online]. July 2015. Available
from: [https://www.oecd.org/economy/achieving-prudent-debt-targets-using-
fiscal-rules.htm](https://www.oecd.org/economy/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal-rules.htm) [8 May 2021].

———. A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the
Purse [Online]. 2006. Available from: [https://www.oecd-
ilibrary.org/governance/a-balancing-act-fiscal-responsibility-accountability-and-
the-power-of-the-purse_budget-v6-art12-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/a-balancing-act-fiscal-responsibility-accountability-and-the-power-of-the-purse_budget-v6-art12-en) [29 January 2022].

———. Fiscal Sustainability. Paris: OECD Publishing, Government at a Glance 2013.

———. Parliament's Role in Budgeting [Online]. 27 November 2021. Available from:
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf> [29
January 2022].

———. Transparency of Public Debt: Statistics, Operations and Policies [Online].
Available from: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/sov_b_outlk-2016-8-
en/index.html?itemId=/content/component/sov_b_outlk-2016-8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/sov_b_outlk-2016-8-en/index.html?itemId=/content/component/sov_b_outlk-2016-8-en) [8
November 2021].

Office for Budget Responsibility. Fiscal Risks Report [Online]. July 2019. Available

- from: <https://obr.uk/frr/fiscal-risks-report-july-2019/> [19 May 2021].
- . Fiscal Sustainability Report [Online]. July 2020. Available from: <https://obr.uk/fsr/fiscal-sustainability-report-july-2020/> [19 May 2021].
- Office of Management and Budget. Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2022 [Online]. Available from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2022-PER/pdf/BUDGET-2022-PER.pdf> [30 January 2022].
- The Congressional Budget Office. Long-Term Budget Outlook [Online]. March 2021. Available from: <https://www.crb.org/papers/analysis-cbos-march-2021-long-term-budget-outlook> [17 May 2021].
- The Institute for Fiscal Studies. The Fiscal Rules and Policy Framework [Online]. 2009. Available from: <https://www.ifs.org.uk/bns/bn16.pdf> [19 May 2021].
- . Updating the UK's Code for Fiscal Stability [Online]. Available from: <https://ifs.org.uk/wps/wp0429.pdf> [29 January 2022].
- Westminster Foundation for Democracy. The Role of Parliament in Public Debt Management [Online]. 2020. Available from: <https://www.wfd.org/2020/11/06/the-role-of-parliament-in-public-debt-management/> [19 November 2021].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวดวงกมล สังสกุลณีย์
สถานที่เกิด	จังหวัดนนทบุรี
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY