

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกู้เงินในประเทศของรัฐบาล

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๒๐๕/ว (ล) ๒๐๓๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ได้พิจารณาเกี่ยวกับการกู้เงินของส่วนราชการแล้วเห็นว่า ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ เมื่อไม่สามารถขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินได้ มักจะขอใช้เงินกู้จากต่างประเทศ เนื่องจากมีกรอบหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่สะดวก รวดเร็ว และมีความคล่องตัวมากกว่าการใช้เงินกู้ในประเทศ แต่โดยที่สภาพการกู้เงินในประเทศและต่างประเทศในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับภาวะทางการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก การกู้เงินในประเทศจึงมีความเหมาะสมกว่า แต่โดยที่การกู้เงินในประเทศยังมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ อยู่มากโดยเฉพาะในด้านกฎหมาย จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับเรื่องการปรับปรุงให้การกู้เงินภายในประเทศของส่วนราชการมีความคล่องตัว ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ส่วนราชการสามารถกู้เงินภายในประเทศได้สะดวกและคล่องตัว ยิ่งขึ้น ซึ่งหากต้องแก้ไขกฎหมายก็ให้ยกร่างแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงได้เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณา โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าร่วมประชุมด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาข้อหารือดังกล่าวมีกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ

กระทรวงการคลังกู้เงิน ในประเทศมาใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว แต่การจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้นั้น ปรากฏตามมาตรา ๙ ทวิ^๑ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นในกรณีที่รายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมสูงกว่ารายได้ที่จัดเก็บ โดยไม่เกินวงเงินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี บวกด้วยร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินในประเทศจึงเป็นการกู้เงินตามกรอบงบประมาณ เพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายสำหรับรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ในงบประมาณเท่านั้น โดยรัฐสภาสามารถพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการได้

๒. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการที่ไม่ได้ตั้งไว้ในงบประมาณ^๒ โดยอาศัยอำนาจตามตามมาตรา ๓^๓ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินจาก

^๑ มาตรา ๙ ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา ๑๖ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกิน

(๑) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้ การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญากู้ ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญากู้ นั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา[มาตรา ๙ ทวิ* เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗]

^๒ โครงการเหล่านี้ มักเป็นโครงการที่มีสัดส่วนการใช้เงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากนำเงินงบประมาณที่เป็นเงินบาทไปแลกเป็นเงินตราต่างประเทศ ก็อาจส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาทและเสถียรภาพทางการเงินได้

^๓ มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่ง"ราชอาณาจักรไทยจาก

- (๑) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- (๒) รัฐบาลต่างประเทศ
- (๓) สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ
- (๔) แหล่งเงินกู้ของเอกชนในต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

แหล่งเงินกู้ต่างประเทศ โดยมีวงเงินกู้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การกู้เงินตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการกู้เงินเพื่อการใช้จ่ายโดยที่ไม่ได้ผ่านวิธีการงบประมาณหรือไม่ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภา^๔ อันเนื่องมาจากเหตุผลหรือความจำเป็นในทางปฏิบัติบางประการ ได้แก่ การกู้เงินต่างประเทศ มีความไม่แน่นอนว่าจะได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนใดเป็นจำนวนเท่าไร อีกทั้งระยะเวลาการเจรจาเงินกู้จะแตกต่างกันไปจากระยะเวลาของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดให้กู้มาใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องผ่านวิธีการงบประมาณ เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการกู้เงินหรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกู้เงินตราต่างประเทศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้จะกระทำเฉพาะเมื่อมีโครงการใช้จ่ายเงินชัดเจนแน่นอนและจำเป็นต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ อย่างไรก็ตามในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้กู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยยังมิได้จัดทำโครงการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน อันเนื่องมาจากมีความจำเป็นต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาเสริมทุนสำรองระหว่างประเทศและใช้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การเงินและสังคม เช่น การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) เมื่อกู้มาแล้วก็นำมาแลกเป็นเงินบาทเพื่อจัดทำโครงการใช้จ่ายในภายหลัง อันเป็นเหตุการณ์พิเศษที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก

กล่าวโดยสรุป เมื่อได้พิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในประเทศเพื่อใช้จ่ายในโครงการที่ไม่ได้มีการขอตั้งงบประมาณไว้ ทั้งนี้ เพราะการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ จะกู้ได้เฉพาะกรณีนำมาใช้จ่ายในโครงการที่มี การเสนอขอตั้งงบประมาณไว้และจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ส่วนการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ แม้จะกำหนดให้กู้เงินเพื่อมาใช้จ่ายในโครงการที่ไม่ได้มีการขอตั้งงบประมาณได้ก็ตาม แต่ก็กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจาก แหล่งเงินกู้ต่างประเทศเท่านั้น จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อกู้เงินในประเทศได้ ดังนั้น การจะให้กู้เงินในประเทศมาเพื่อใช้จ่ายสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่ได้มีการขออนุมัติงบประมาณหรือโครงการที่ไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ จึงกระทำไม่ได้ สำหรับปัญหาว่า

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งนี้ ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้ใช้วิธีเทียบค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลนั้น ในกรณีที่เงินตราสกุลนั้นไม่มีค่าเสมอภาค ก็ให้ใช้เทียบค่าตามที่ประกาศไว้ ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศในวันที่ทำสัญญา

^๔ หากแต่การกำหนดกรอบวงเงินกู้ต่างประเทศไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถือได้ว่ารัฐสภาได้กำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศไว้แล้ว นอกจากนี้ ในการขออนุมัติการกู้เงินต่างประเทศ ส่วนราชการที่ประสงค์จะกู้เงินจากต่างประเทศจะต้องปฏิบัติตามระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบความจำเป็นในการกู้เงินได้อีกทางหนึ่ง

สมควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การกู้เงินในประเทศเกิดความคล่องตัวหรือไม่นั้น จะได้นำไปพิจารณา พร้อมกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ต่อไป



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๕