



นายบรรหาร กาล
นิติกร สำนักกฎหมาย



กรอบวินัยการเงินการคลัง กับปัญหาการใช้จ่ายเงินกู้ของรัฐบาล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ ซึ่งเป็น “หลักเฉพาะ” ในการจ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นรายจ่ายของแผ่นดิน^๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณีว่าจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาจะสังเกตเห็นได้ว่า รัฐบาลมักจะมีการใช้อำนาจเพื่อตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลเพื่อมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลเห็นว่ามีคามจำเป็น ทั้งนี้ โดยไม่ปฏิบัติตามหลักการตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อันส่งผลทำให้การใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ในส่วนนี้บางครั้งอาจจะไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการกู้ การใช้จ่ายเงินที่ขาดความโปร่งใส และขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

ดังนั้น คอลัมน์กรณีศึกษาฉบับนี้ จึงขอหยิบยกกรณีของตัวอย่างการกู้เงินและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ของรัฐบาล รวมทั้งจะได้เสนอมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป ดังนี้

๑. การกู้เงินและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๑ การกู้เงินของรัฐบาลนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการกู้เงินทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายตามเหตุผลความจำเป็นแล้วจำนวน ๒ ครั้ง โดยในการกู้เงินในแต่ละครั้งได้มีการตราเป็นพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ดังนี้

^๑ ปรีชา สุวรรณทัต, “คำอธิบายกฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ,” (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๓), หน้า ๙๑.



ครั้งที่ ๑ เป็นการกู้เงินโดยคณะรัฐมนตรีชุดสมัยที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยใช้อำนาจตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒^๒ และ

ครั้งที่ ๒ เป็นการกู้เงินโดยคณะรัฐมนตรีชุดสมัยที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยใช้อำนาจตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕^๓

โดยพระราชกำหนดที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว มีหลักการและสาระสำคัญทำนองเดียวกัน ดังนี้



เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๑) กำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ

๒) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๓) ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาเพื่อให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

๑.๒ หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ของรัฐบาล

การใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ตามพระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลเสนอเพียงกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวต่อรัฐสภา “เพื่อทราบ” ก่อนเริ่มดำเนินการ และกำหนดให้เงินที่ได้จากการกู้ดังกล่าวเป็นเงินนอกงบประมาณสามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง^๔

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๒๘ ก วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ หน้า ๑.

^๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐ ก วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ หน้า ๑.

^๔ โปรดดู พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ และมาตรา ๔.



การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวทำให้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงมีการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ดังกล่าวโดยไม่ปฏิบัติตามหลักการ มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็น “หลักเฉพาะ” ในการจ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นรายจ่ายของแผ่นดิน รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังแต่อย่างใด ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวทางการตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่มีความเห็น^๔ บพัญญัติมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “การจ่ายเงินแผ่นดิน” เท่านั้น และคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่โดยที่การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๖^๕ ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีการส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังให้มีความรัดกุม ซึ่งการที่มาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลไทยโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงทำให้เงินกู้ที่ได้รับจากพระราชกำหนดนี้เฉพาะส่วนที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติให้สมทบเป็นเงินคงคลัง “ไม่เป็นเงินแผ่นดิน” ดังนั้น การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ จึงไม่ใช่การจ่าย “เงินแผ่นดิน” ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการ มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ทั้งนี้ ในการจ่ายเงินที่ได้จากการกู้ดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเองโดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๒^๖ กรณีการกู้เงินของคณะรัฐมนตรีชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๗ กรณีการกู้เงินของคณะรัฐมนตรีชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

^๔ โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๒.

^๕ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม”.

^๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๒๖ ง วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ หน้า ๑.

^๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๔๙ ง วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ หน้า ๑ และ เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๑๒ ง วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ หน้า ๑.



๒. สภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ของรัฐบาล

๒.๑ ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้ และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย โดยหลักนิติรัฐดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ คือ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” อันได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจในการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัตินั้น โดยหลักต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็มีข้อยกเว้นเสมอมา ซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าการขัดหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจในการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ข้อยกเว้นนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ตรากฎหมายกับผู้ใช้กฎหมายเป็นคน ๆ เดียวกัน และถือเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐบาล โดยอาจสรุปข้อจำกัดและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในทางกฎหมายได้ ดังนี้

๒.๑.๑ ข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารในการก่อหนี้ นอกกระบวนการงบประมาณได้



อำนาจในการตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัตินั้น โดยหลักต้องเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็มีข้อยกเว้นเสมอมา ซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าการขัดหลักการแบ่งแยกอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังจึงได้บัญญัติหมวดว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะตั้งแต่มาตรา ๑๖๖ ถึงมาตรา ๑๗๐ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินภาครัฐมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นการใช้จ่ายที่เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลัง และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ซึ่งมาตรา ๑๖๗ ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีเอกสารประกอบที่แสดงถึงข้อมูลรายรับ วัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศที่เกิดจากการใช้จ่ายและจัดหารายได้ ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐในปีที่ขออนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้นำไปประกอบการพิจารณา ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เกิดความรัดกุมรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ ตามหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม เมื่อฝ่ายบริหารก่อหนี้นอกกระบวนการงบประมาณโดยการตราเป็นพระราชกำหนดกู้เงิน หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงบประมาณก็ถูกละเมิด ทั้งนี้ เพราะ



เท่ากับว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศรวมถึง ๒ ฉบับด้วยกัน และการกู้เงิน โดยการตราเป็นพระราชกำหนดนั้น ฝ่ายบริหารสามารถที่จะกำหนดกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ ได้เอง ยากที่จะควบคุมตรวจสอบโดยกลไกระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา จนในบางครั้งมักจะปรากฏให้เห็นว่าโครงการบางโครงการไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดแต่อย่างใด ข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติเหล่านี้ อาจทำให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินกู้โดยไร้ซึ่งกรอบวินัยการเงินการคลังเกิดขึ้นได้

๒.๑.๒ ข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสิทธิเพียงรับทราบกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ก่อนเริ่มดำเนินการตามที่พระราชกำหนดบัญญัติไว้เท่านั้น

พระราชกำหนดทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอเพียงกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภา “เพื่อทราบ” ก่อนเริ่มดำเนินการ วิธีการดังกล่าวมีข้อเสียคือ สมาชิกรัฐสภาไม่มีสิทธิเพียงแต่การรับทราบเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายบริหารกระทำการ ไม่กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการได้ และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า ฝ่ายบริหารได้นำเสนอเพียงกรอบการใช้จ่ายเงินกู้สั้น ๆ เนื้อหาไม่ถี่ถ้วน ไม่มีรายละเอียดกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อประกอบการพิจารณารับทราบของสมาชิกรัฐสภาแต่ประการใด ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาหลาย ๆ คน ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อรับทราบกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยอภิปรายท้วงติงรัฐบาลในลักษณะทำนองเดียวกัน^๔ เช่น

นายวิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อภิปรายว่า “ถ้าดูจากเอกสาร...เรามีเอกสารจากรัฐบาลมาเสนอเพื่อทราบนี้เพียง ๔ หน้า ผมไม่แน่ใจว่าเงินกู้ ๔ แสนล้านบาทนี้ เรามีเอกสารอยู่ ๔ หน้า และมีรายละเอียดอยู่หน้าเดียว เอกสารแนบ ๑ เขียนมาบอกว่าโครงการลงทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง โดยไม่มีรายละเอียดอะไรเลยท่านประธาน และอย่างนี้จะให้เราทราบได้อย่างไร จริงอยู่ถึงแม้จะเป็นเรื่องของกรอบแต่คงไม่ใช่กรอบเฉย ๆ เพียงแค่ระบุว่า ในประเด็นที่ ๑ สร้างความมั่นคงด้านอาหาร แล้วก็ไปบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ๕๙,๐๐๐ ล้านบาท โดยไม่มีรายละเอียดอะไรเลย แล้วบอกว่าเราจะอนุมัติให้ไปเพียงเห็นตัวเลขแค่นี้ ผมไม่เข้าใจว่ารัฐบาลนี้มองสภาด้วยสายตาอย่างไร ผมมีความรู้สึกที่รัฐบาลกำลังปิดหูปิดตาสภาที่เป็นตัวแทนประชาชนหรือเปล่า...”

นายวันชัย แสงสุขเอี่ยม อภิปรายว่า “ในมาตรา ๓ นี้ที่ระบุว่า เสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนดำเนินการนี้มีนัยสำคัญ ไม่ใช่เป็นการเพื่อทราบเฉย ๆ แต่เป็นการเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ นั่นหมายความว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอกรอบการใช้จ่ายเงินต่อรัฐสภา รัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาก็อาจจะมีข้อสังเกต มีความคิดเห็นของสมาชิก ซึ่งสามารถที่จะนำไปเป็นประโยชน์ได้ก่อนเริ่มดำเนินการ จึงได้ระบุว่า เพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ ผมคิดว่าตรงนี้มีนัยที่สำคัญ แล้วก็คิดว่าจะเรียนท่านประธานฝากไปยังคณะรัฐมนตรีควรให้การเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบนี้เป็นการเพื่อทราบที่มีคุณค่าเหมาะสม เพราะฉะนั้นก็ควรจะมีความละเอียดพอสมควร อย่างน้อยเป็นรายโครงการว่ามีโครงการอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม...”

^๔ รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ ๑๖ วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒.



นายสมชาย แสวงการ อภิปรายว่า “เมื่อทางคณะรัฐมนตรีแจ้งมาเราก็คงต้องทำแค่เพื่อทราบ แต่ผมก็เรียนขออนุญาตฝากเป็นข้อสังเกต ซึ่งก็ไม่ว่ากันว่าจะตำหนิว่าการที่เพื่อทราบนี้เขียนมาเพียงแค่นี้ดูวุฒิสภาจะไร้ค่าเกินไปหน่อยหรือเปล่า ผมขออนุญาตว่าถ้าท่านรัฐมนตรีจะกรุณาได้ทำรายละเอียดเพิ่มเติมให้เราได้ทราบน้อยกว่าแต่ละหมวดของทำนองนี้ตั้ง ๑๙๐,๐๐๐ กว่าล้านบาทนี้เป็นเงินเยอะนะครับ แล้วก็มีรายละเอียดมาแค่ ๒ แผ่นอย่างนี้จะทำอย่างไร...วุฒิสภาทำหน้าที่แค่รับทราบตามกรอบ แต่ก็ขอความกรุณาผ่านท่านประธานไปยังคณะรัฐมนตรีว่าขออย่าเป็น ๒ หน้าเลย ทำเอกสารมาหน่อยครับ เราจะได้ทราบ ถึงเราจะไม่มีอำนาจเพราะเราให้อำนาจท่านไปแล้วก็ตาม แต่อย่าทำให้เรากลายเป็นเหมือนไม่มีค่าที่ต้องรับทราบเพียงอย่างเดียว...”



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ถือเป็นหลักนิติรัฐในการจ่ายเงินแผ่นดิน โดยรวบรวมกรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณไว้ในมาตรานี้ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

๒.๒ ปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการ มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ถือเป็นหลักนิติรัฐในการจ่ายเงินแผ่นดิน โดยรวบรวมกรอบวินัยการเงินการคลังและงบประมาณไว้ในมาตรานี้ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏอยู่เสมอว่าการจ่ายเงินแผ่นดินนั้น มักจะถูกละเมิดอย่างไม่ขาดสายในทุก ๆ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ โดยเฉพาะการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต ประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนี้

๒.๒.๑ สภาพปัญหาในการจ่ายเงินจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๒)

ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ที่มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “การจ่ายเงินแผ่นดิน” เท่านั้น การที่พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฯ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลไทยโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงทำให้เงินกู้ที่ได้รับจากพระราชกำหนด “ไม่เป็นเงินแผ่นดิน” ดังนั้น การใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวจึงไม่ใช่การจ่าย “เงินแผ่นดิน” ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง



การตีความในลักษณะดังกล่าวนี้ พิจารณาแล้วน่าจะขัดกับกรอบวินัยการจ่ายเงินแผ่นดิน และอาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ได้เช่นกัน นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีเงินนอกงบประมาณอยู่ในความครอบครองตามที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่าไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อาจนำความเห็นดังกล่าวไปเป็นบรรทัดฐานในการจ่ายเงินว่า เงินนอกงบประมาณนั้นไม่เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามมาตรา ๑๖๙ ดังนั้น การจ่ายเงินจึงไม่อยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง อันจะเป็นการสร้างผลกระทบต่อระบบการใช้จ่ายเงินภาครัฐในวงกว้างได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังนั้นมีอยู่หลายประเภทและกระจัดกระจายอยู่ในองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจำนวนมาก

๒.๒.๒ สภาพปัญหาในการจ่ายเงินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อการจ่ายเงินที่ได้จากการกู้ถือว่าไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินขึ้นโดยอาศัยอำนาจทั่วไปของนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔^{๑๐} ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินที่ค่อนข้างสูงกว่าการใช้เงินโดยวิธีปกติมาก โดยเฉพาะการเสนอแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานเพื่อขออนุมัติวงเงินใช้จ่ายจากคณะรัฐมนตรี หากเห็นว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นโครงการที่มีลักษณะหรือสภาพเฉพาะพิเศษก็สามารถที่จะเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการพัสดุในการดำเนินโครงการนั้นให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานเจ้าของโครงการ แล้วแต่กรณี และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการแล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานเจ้าของโครงการแล้วแต่กรณี^{๑๑} แต่อย่างไรก็ตาม

ดังนั้น จะพิจารณาเห็นได้ว่า การจ่ายเงินที่ได้มาจากการกู้ของรัฐบาลนั้น นอกจากจะไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญที่เป็น “หลักเฉพาะ” และไม่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังแล้ว ในทาง

^{๑๐} มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑) ...

๑) ...

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑) ...

๑) ...

^{๑๑} โปรดดู ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๓.



ปฏิบัติที่ผ่านมายังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลเป็นการยกเว้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมทั้งระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

๓. มาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ยืมของรัฐบาล

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรที่จะมีการวางมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ยืมของรัฐบาล ดังนี้

๓.๑ การบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพันไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี “กฎหมายการเงินการคลังของรัฐ” เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับดังกล่าวควรมีหลักการที่เกี่ยวข้อง เช่น



หลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ผูกพันต้องให้มีความชัดเจน กล่าวคือ แม้จะสามารถก่อหนี้ผูกพันด้วยวิธีการตราพระราชกำหนดกู้เงินได้ก็ตาม แต่เงินที่ได้รับมาจากการกู้จะต้องนำเข้าสู่ระบบวินัยการเงินการคลัง โดยทำให้เงินกู้เป็นเงินคงคลัง

(๑) ความชัดเจนของบทนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการตีความหลักเลียงหลักการจ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นหลักเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) หลักเกณฑ์ในการควบคุมเงินแผ่นดินจะต้องสอดคล้องและมีความสัมพันธ์กันกับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๐ พร้อมกับให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้

(๓) หลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ผูกพันต้องให้มีความชัดเจน กล่าวคือ แม้จะสามารถก่อหนี้ผูกพันด้วยวิธีการตราพระราชกำหนดกู้เงินได้ก็ตาม แต่เงินที่ได้รับมาจากการกู้จะต้องนำเข้าสู่ระบบวินัยการเงินการคลัง โดยการทำให้เงินกู้เป็นเงินคงคลัง เช่น การนำสมทบเป็นเงินคงคลัง หรือทำให้เป็นเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง เพื่อให้สามารถควบคุมตรวจสอบได้

๓.๒ การลดข้อจำกัดทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

(๑) การเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ก่อนเริ่มดำเนินการต่อรัฐสภาตามที่พระราชกำหนดบัญญัติไว้ นั้น อย่างน้อยควรที่จะได้มีการบรรยายละเอียดของกิจกรรม แผนงาน โครงการ และวงเงินงบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย เพื่อให้สมาชิกสภา (สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้มีโอกาส



ศึกษาทำความเข้าใจ และสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือมีข้อสังเกตที่รัฐบาลจะนำไปเป็นประโยชน์ก่อนเริ่มดำเนินการได้

(๒) ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่ใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนด ในทุก ๆ ครั้งที่มีการตราพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ แล้วรายงานต่อรัฐสภา

๕. บทสรุป

สภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ของรัฐบาลที่อาจไม่เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังนั้น ส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดข้อจำกัดทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล นอกจากนี้ การที่พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมีบทบัญญัติที่กำหนดว่า “เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า เงินกู้ลักษณะเช่นนี้ “ไม่เป็นเงินแผ่นดิน” ดังนั้น การใช้จ่ายเงินจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินกู้ขึ้นเอง และระเบียบดังกล่าวมีหลักการที่มุ่งเน้นความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินที่สูงมากกว่าปกติ โดยเฉพาะการกำหนดให้สามารถใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเว้นหลักการบางอย่างในขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระบบปกติทั่วไป จนส่งผลทำให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ที่อาจไม่เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง การจ่ายเงินไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล และมีการทุจริตเกิดขึ้น

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินที่ได้จากการกู้ของรัฐบาลดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพันไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม การลดข้อจำกัดทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการก่อหนี้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่ใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนด ในทุก ๆ ครั้งที่มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ น่าจะเป็นแนวทางหรือวิธีการที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินกู้ของรัฐบาลเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น **๑**