

การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

นายทวีศักดิ์ มีญาณเยี่ยม<sup>๑</sup>

ปัจจุบันการกู้เงินของรัฐบาลมีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้เงินและการค้าประกันของรัฐบาลไทย คือ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว<sup>๒</sup> เนื่องจากในอดีตการก่อหนี้ การค้าประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้มีหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จึงได้ปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น และให้มีหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะเพียงหน่วยงานเดียวคือ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบมีประสิทธิภาพ และควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยในส่วนของกรการกู้เงินนั้นพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ ได้แก่ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ หรือเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ดังนั้น ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา การกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาลจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ กำหนดเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงระยะเวลาที่มีเหตุในการที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น เพื่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การวางระบบบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินมาใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ โดยกฎหมายกู้เงินดังกล่าวมักมีลักษณะเฉพาะที่กำหนดให้นำเงินที่ได้รับจากการกู้ไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องส่งคลัง อันเป็นปัญหาสำคัญนำมาสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ข้อต่อมาตรา ๑๖๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่อง

<sup>๑</sup>นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้ เป็นความเห็นทางวิชาการส่วนตัวของผู้เขียนและมีได้เป็นความเห็นของหน่วยงานของผู้เขียนแต่อย่างใด

<sup>๒</sup>เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ แต่โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้าประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ สมควรปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะมีอยู่หลายหน่วยงาน สมควรให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมเพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การจ่ายเงินแผ่นดิน<sup>๓</sup> ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต้องตกไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และมีประเด็นที่อาจเป็นบรรทัดฐานสำหรับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่สมควรนำมาพิจารณาทางวิชาการ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา รัฐบาลก็ได้มีการเสนอกฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินอีกเลย จนเมื่อปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับแล้ว ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินจะยังสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เป็นประเด็นที่ผู้เขียนบทความเห็นว่าเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเด็นการจ่ายเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สมควรยกมากล่าวถึงเพื่ออธิบายความเห็นและเป็นประเด็นที่จะได้นำมาอภิปรายในทางวิชาการต่อไป โดยในบทความนี้จะได้กล่าวถึงการตรากฎหมายกู้เงินขึ้นใช้บังคับมาตั้งแต่ในอดีตภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึงวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... และการวิเคราะห์ผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าว รวมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

## ๑. การตรากฎหมายเพื่อกู้เงินก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑.๑ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายกู้เงินบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หากแต่มีการบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีไว้ตามมาตรา ๓๗<sup>๔</sup> โดยบัญญัติให้การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่กระนั้นในช่วงระยะเวลานี้ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อกู้เงินเป็นการเฉพาะออกใช้บังคับจำนวน ๑๐ ฉบับ ได้แก่

- (๑) พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๗๖
- (๒) พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลให้กู้ยืมเงินแก่เทศบาลเมืองสองแห่งเพื่อทำการตัดและขยายถนนกับเพื่อลงทุนหาประโยชน์อื่นๆ ให้แก่เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๘
- (๓) พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช ๒๔๘๑
- (๔) พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม พุทธศักราช ๒๔๘๑
- (๕) พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๘๑
- (๖) พระราชบัญญัติกู้เงินช่วยชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๓
- (๗) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อความมั่นคงแห่งเงินตราและการอื่นๆ พุทธศักราช ๒๔๘๕
- (๘) พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๕
- (๙) พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๗
- (๑๐) พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๘

<sup>๓</sup>คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗

<sup>๔</sup>มาตรา ๓๗ งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกู้เงินทั้ง ๑๐ ฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญในลักษณะเดียวกัน คือการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ โดยพระราชบัญญัติกู้เงินทั้ง ๑๐ ฉบับ มิได้มีบทบัญญัติว่าจะต้องนำเงินกู้ดังกล่าวส่งคลังหรือยกเว้นที่จะไม่ต้องนำเงินส่งคลังแต่อย่างใด โดยได้กำหนดการใช้จ่ายเงินที่รัฐบาลกู้มาได้นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรือให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระบบเงินตราหรือกฎหมายวิธีการงบประมาณ ซึ่งในช่วงระยะเวลานี้ยังมิได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยเงินคลังขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด

๑.๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งได้เริ่มมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๕๓<sup>๕</sup> ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรร รั้งรักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

โดยภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ นี้แล้ว ก็ได้มีการใช้ถ้อยคำในลักษณะเดียวกันนี้เป็นแบบในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๔๙๐ ปี ๒๔๙๒ ปี ๒๕๑๑ และปี ๒๕๑๕ ตามลำดับ ซึ่งในช่วงนี้ก็มิได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขึ้นใช้บังคับจำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๙ ทั้งนี้ สาระสำคัญของกฎหมายกู้เงินดังกล่าวยังมีการบัญญัติไว้ลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินที่เคยตราออกมาใช้บังคับแล้ว คือ กำหนดให้อำนาจรัฐบาลที่จะกู้เงินเพื่อมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในพระราชบัญญัติกู้เงินนั้นๆ และยังไม่มีการเขียนบทยกเว้นที่ไม่ต้องนำเงินที่กู้มาตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายนั้นๆ ส่งคลัง และในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย”

---

<sup>๕</sup>มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษีหรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรร รั้งรักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้จ่ายเงินกู้

ในกรณีเป็นที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานแห่งสภาผู้แทนที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

๑.๓ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๒๗<sup>๖</sup> แต่ยังคงระบุไว้เพียงว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่กรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อๆ มา ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาจนถึงฉบับปัจจุบัน แต่อาจมีการใช้ถ้อยคำที่ต่างกันไปในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และในช่วงนี้ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขึ้นใช้บังคับอีกหลายฉบับ เช่น

- (๑) พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๔๙๒
- (๒) พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๔๙๔
- (๓) พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ.

๒๕๐๒

- (๔) พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ

พ.ศ. ๒๕๐๖

- (๕) พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๑

- (๖) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม พ.ศ. ๒๕๑๔

ทั้งนี้ สาระสำคัญของกฎหมายกู้เงินดังกล่าวยังคงบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมาเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับนั้นๆ และไม่มีบทบัญญัติยกเว้นที่มิต้องนำเงินกู้คืนส่งคลังแต่อย่างใด แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ขึ้นใช้บังคับแล้ว โดยผลของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ หากมิได้มีการกำหนดไว้เป็นประการอื่น เงินที่รัฐได้มาซึ่งรวมถึงเงินกู้ด้วยนั้นจึงต้องนำส่งคลัง

๑.๔ ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ สิ้นผลใช้บังคับ เนื่องจากมีการปฏิวัติ โดยมีคณะปฏิวัติเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งในช่วงระยะเวลานี้มิได้มีรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองขึ้นใช้บังคับ โดยได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๕ ให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมีสาระสำคัญให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และได้มีการกำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ นี้ว่า **เงินที่กู้มานี้ไม่ต้องนำส่งคลัง อันเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการกู้เงินและกำหนดให้เงินที่กู้มานั้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นครั้งแรก** จนกระทั่งในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ จึงได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ซึ่งในช่วงนี้มิได้มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงินแต่อย่างใด

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๒๗ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้

คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป

๑.๕ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินและการจ่ายเงินแผ่นดินได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๖<sup>๗</sup> และมาตรา ๑๕๕<sup>๘</sup> ตามลำดับ ซึ่งได้มีการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับการเสนอพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินในลักษณะเดียวกันนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการกู้เงินที่มีการบัญญัติให้เงินที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังนั้น ได้มีการกำหนดเป็นฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ วรรคสอง<sup>๙</sup> ให้เงินที่ได้รับจากการกู้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และมีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ในแต่ละปีงบประมาณไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกำหนดแหล่งเงินกู้ วิธีการกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาชำระคืนเงินต้น รวมทั้งกำหนดให้การกู้แต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันทำสัญญากู้ ซึ่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับนี้ออกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินในอีกหลายครั้งต่อ ๆ มา ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ใช้บังคับ และมีการยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ไปเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

<sup>๗</sup>มาตรา ๑๔๖ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(๑) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้

(๔) เงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย

<sup>๘</sup>มาตรา ๑๕๕ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

<sup>๙</sup>มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นเป็นคราวๆ ได้ ตามความต้องการ

เงินที่ได้รับตามสัญญาหรือจากการออกพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงทบวงกรมอื่นหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๑.๖ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติกู้เงินและการจ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และได้มีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกู้เงินออกมาใช้บังคับจำนวน ๔ ฉบับ คือ

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

(๔) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการกู้เงินทั้ง ๔ ฉบับ มีสาระสำคัญให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ และยังกำหนดให้เงินที่กู้นั้นไม่ต้องนำส่งคลังทั้ง ๔ ฉบับ อันเป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้เป็นเงินนอกงบประมาณเช่นกัน

๑.๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นใช้บังคับ เหตุผลเนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการบริหารหนี้สาธารณะทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้ำประกันและการปรับโครงสร้างหนี้ในขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จึงได้ปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินไว้ในมาตรา ๒๐<sup>๑๑</sup> ให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๕) เท่านั้น เช่น เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และได้บัญญัติในวรรคสองของมาตรา ๒๐ ให้เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยผลของบทบัญญัติข้างต้นทำให้เงินกู้ในกรณีตาม (๒) ถึง (๕) ดังกล่าวเป็นเงินนอกงบประมาณเช่นกัน

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๒๐ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

(๑/๑) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง

(๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(๔) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(๕) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๑.๘ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ได้มีการกำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติกู้เงินไว้ในมาตรา ๑๔๒<sup>๑๑</sup> ประกอบกับมาตรา ๑๔๓ (๓)<sup>๑๒</sup> และ กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๖๙<sup>๑๓</sup> โดยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกู้เงิน ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความ มั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการ น้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการกู้เงินทั้งสองฉบับดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดให้เงินที่กู้มา เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์นั้นไม่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกัน อันมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ รัฐบาลในสมัยนั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... โดยประสงค์จะกู้เงินมาเพื่อลงทุนพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ อันเป็นการกู้เงินมาเพื่อต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานครั้งใหญ่ ที่สุด ซึ่งต้องใช้วงเงินสูงถึงสองล้านล้านบาท ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการบัญญัติให้

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๑๔๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมาย ที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา ๑๖๓

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๒</sup>มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๓</sup>มาตรา ๑๖๙ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่าย ที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีได้ทันที และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของ หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาเพื่อทราบทุกหกเดือน

อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลไทยเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเงินกู้ดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่ได้มีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญในเรื่องของการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่มาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” ซึ่งเป็นประเด็นกฎหมายข้อโต้แย้งสำคัญที่ไม่เคยมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในกฎหมายกู้เงินฉบับก่อน ๆ หน้านี้แต่อย่างใด อันนำมาสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ ที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีอันตกไป

**๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยดังกล่าว**

### ๒.๑ หลักทางการคลังจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นการวินิจฉัยในข้อกฎหมายตามเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ ในหน้า ๓๕ - ๔๖ พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักทางการคลังจากคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้ ดังนี้

(๑) ศาลได้กำหนดประเด็นการวินิจฉัยว่าเงินกู้เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ที่บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ”<sup>๑๔</sup> แล้ว “เงินแผ่นดิน” ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้น

<sup>๑๔</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



หรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน จึงเป็นเงินแผ่นดิน

จากเหตุผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น น่าจะเป็นการวางหลักทางการคลังที่ชัดเจนต่อไปในอนาคตว่า “เงินแผ่นดิน” คือ เงินทุกอย่างของรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค ฯลฯ ย่อมถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙<sup>๕</sup> หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ร่างมาตรา ๖<sup>๖</sup> วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕<sup>๗</sup>” ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” และการที่มาตรา ๑๔<sup>๘</sup> และมาตรา ๑๕<sup>๙</sup> บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว เป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจนดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ **จึงเห็นว่าการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง** อีกทั้งมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตาม

<sup>๕</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

<sup>๖</sup>มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อให้นำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

<sup>๗</sup>มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

<sup>๘</sup>มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาถ่วงดุลและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน

<sup>๙</sup>มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

จากเหตุผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น น่าจะเป็นการวางหลักทางการคลังที่เป็นบรรทัดฐานว่า การจ่าย “เงินแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงเงินทุกอย่างของรัฐตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๒.๑ (๑) จะกระทำได้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประเด็นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐<sup>๒๐</sup> หรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ร่างมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และในมาตรา ๑๘<sup>๒๑</sup> กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดเชยหนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมากและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลัง และงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

จากเหตุผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น น่าจะเป็นการวางหลักทางการคลังว่าการเขียนบทบัญญัติให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลัง และการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเป็นพิเศษที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นการขัดต่อหลักวินัยการเงินการคลัง

<sup>๒๐</sup>มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

<sup>๒๑</sup>มาตรา ๑๘ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

## ๒.๒ ผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากหลักทางการคลังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยดังกล่าวตามข้อ ๒.๑ นอกจากจะทำให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ต้องตกไปแล้ว ยังน่าจะก่อให้เกิดผลกระทบทางกฎหมายในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับในขณะนั้น ดังต่อไปนี้

### (๑) ผลกระทบต่อการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับต่อไปในอนาคต

การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวางหลักการจ่ายเงินแผ่นดินว่า จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับ ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เท่านั้น คือ (๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย (๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือ (๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และจะกำหนดบทบัญญัติที่ให้นำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง และบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่เป็นพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไม่ได้ เพราะจะขัดต่อหลักวินัยการเงินการคลัง ตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมเป็นบรรทัดฐานให้การตรากฎหมายต่อไป ที่จะต้องมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินนั้น จะสามารถกำหนดบทบัญญัติให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังได้อีก หรือไม่ เพราะย่อมจะถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้ว่าการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฉบับที่ศาลได้วินิจฉัยให้ตกไปแล้ว ซึ่งในประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญในการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

### (๒) ผลกระทบต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักการจ่าย “เงินแผ่นดิน” ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินต้องจ่ายตามกฎหมาย ๔ ฉบับ ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมมีผลกระทบต่อกฎหมายฉบับอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เนื่องจากในการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวอาจมีผู้ฟ้องร้องรัฐบาลและถูกโต้แย้งได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน<sup>๒๒</sup> โดยจากการตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการกู้เงินนอกงบประมาณ และกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ กองทุน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสี่ฉบับตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือมีการกำหนดการจ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินเป็นพิเศษที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้แก่

<sup>๒๒</sup>มาตรา ๒๑๑ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้คดีที่ค้าง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

### ๑) กฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หนึ่งเป็นการเฉพาะและมีความจำเป็นต้องกู้เงิน นอกจากการใช้อำนาจในการกู้เงินตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ในบางครั้งก็มีการตราเป็นพระราชกำหนด หรือการตราเป็นพระราชบัญญัติกู้เงินเป็นการเฉพาะ ซึ่งการตรากฎหมายกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นการเฉพาะตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็จะมีกำหนดบทบัญญัติในการทำงานอันเดียวกันมาตลอดว่า เงินกู้ดังกล่าวให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อันทำให้เงินกู้ในกรณีดังกล่าวเป็นเงินนอกงบประมาณ เช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหลักในการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นหลักการทั่วไปที่ย่อมบังคับกับการจ่ายเงินตามพระราชกำหนดเช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับ ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงอาจกระทบถึงพระราชกำหนดที่ได้ออกไปแล้วหรือไม่ ในกรณีที่อาจมีผู้ร้องว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### ๒) การกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ (ตราขึ้นในช่วงของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐)

การกู้เงินของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้เงินของรัฐและการบริหารหนี้ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกันในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่เพียงผู้เดียว โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการกู้เงินนั้น มาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดใน ๕ วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

- (๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (๕) พัฒนาลาดตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

โดยในกรณีของการกู้เงินตาม (๑) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้นั้น เมื่อกู้มาแล้วจะต้องมีการนำเงินกู้ดังกล่าวส่งคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณต่อไป อันทำให้เงินกู้ตาม (๑) นี้เป็นเงินในงบประมาณ แต่สำหรับในกรณีการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) เป็นการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยวรรคสองของมาตรา ๒๐ ได้บัญญัติให้นำเงินกู้ดังกล่าวไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อันทำให้เงินกู้ในกรณีดังกล่าวเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงไม่อยู่ในกระบวนการที่ต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่อย่างไรก็ตาม รวมทั้งการจ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบและรายงานการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าว ก็มีได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่งและมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง กำหนดไว้ จึงมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นย่อมมีผลกระทบต่อเครื่องมือในการบริหารการคลังของรัฐบาล

ในเรื่องการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะตามมาตรา ๒๐ (๒) - (๕) หรือไม่ โดยอาจมีผู้ร้องว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

### ๓) กฎหมายที่กำหนดรายได้ของกองทุน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลัง

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และจะกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่แตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ไม่ได้ น่าจะมีผลกระทบต่อเงินนอกงบประมาณที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐ กองทุน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายลักษณะดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมากที่กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถจ่ายเงินได้โดยไม่ต้องส่งคลัง ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสืบปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง โดยเงินดังกล่าวก็ล้วนแล้วแต่เป็น “เงินแผ่นดิน” ซึ่งต้องอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เช่นเดียวกัน เช่น กฎหมายที่กำหนดให้จัดตั้งกองทุนต่าง ๆ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีรายได้เป็นของตนเองและไม่ต้องนำเงินส่งคลัง เช่น องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (TPBS) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย องค์การมหาชนต่าง ๆ มหาวิทยาลัยของรัฐต่าง ๆ เป็นต้น จึงอาจมีผู้ร้องว่ากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว ในส่วนของการกำหนดให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลังและการจ่ายเงินนอกงบประมาณ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน

### ๓. การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยยังคงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินให้สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๑๓๓<sup>๒๓</sup> และมาตรา ๑๓๔ (๓)<sup>๒๔</sup> และได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๔๐<sup>๒๕</sup> โดยยังคงหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง

<sup>๒๓</sup>มาตรา ๑๓๓ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

<sup>๒๔</sup>มาตรา ๑๓๔ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑) การกู้เงิน

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

๑) การค้าประกัน

๑) การค้าประกัน

๑) การค้าประกัน

<sup>๒๕</sup>มาตรา ๑๔๐ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

ของรัฐ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นการบัญญัติไว้เช่นเดียวกับที่มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามกฎหมาย ๔ ฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้ว แต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ มีการบัญญัติเพิ่มเติมให้สามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเพิ่มเติมขึ้นมา คือ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น ในประเด็นผลกระทบทางกฎหมายตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ว่าขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หากนำมาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว ในกรณีที่รัฐบาลจะเสนอกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกู้เงินจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

### ๓.๑ การกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะและการจ่ายเงินแผ่นดิน

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓-๔/๒๕๕๗ ได้วินิจฉัยว่า “เงินแผ่นดิน” คือเงินทุกอย่างของรัฐไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค ฯลฯ ย่อมถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น และการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับตามที่มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้เท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินนี้มาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลสามารถจ่ายเงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งฉบับคือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินตามกฎหมายเฉพาะและการจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๓<sup>๒๖</sup> และมาตรา ๕๔<sup>๒๗</sup> ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะได้ โดยให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติของมาตรา ๕๓ วรรคแรก ย่อมเป็นการยืนยันว่ารัฐบาลสามารถตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินได้ และการจ่ายเงินแผ่นดินอันเป็นเงินกู้ดังกล่าวนี้ ในวรรคสามของมาตรา ๕๓ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมาย

<sup>๒๖</sup>มาตรา ๕๓ การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาในการกู้เงิน แผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกู้ วงเงินที่อนุญาตให้ใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินแผนงานหรือโครงการที่ใช้จ่ายเงินกุนั้น

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>๒๗</sup>มาตรา ๕๔ การเบิกจ่ายเงินกู้ตามกฎหมายกู้เงินที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๕๓ ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินกู้อำนาจการเบิกจ่ายเงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและระเบียบการเบิกจ่ายเงินกู้อย่างเคร่งครัด และใช้จ่ายเงินกู้ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส คัดค้าน และประหยัด

กำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งบทบัญญัติในวรรคสามนี้เป็น การบัญญัติรองรับในเรื่องของการจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐได้รองรับให้มีเงินนอกงบประมาณและให้มีการจ่ายเงินนอกงบประมาณได้ อันทำให้ เป็นการรองรับการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตาม คำวินิจฉัยที่ ๓-๔/๒๕๕๗ ว่า หากจะมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวในปัจจุบันก็สามารถกระทำได้ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น หากรัฐบาลจะมีการเสนอกฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินและนำมาใช้เป็นเงินนอกงบประมาณ ในอนาคตก็น่าจะสามารถดำเนินการได้โดยที่ไม่มีประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินดังเช่นที่ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศ พ.ศ. .... ได้เคยถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและให้ตกไปแล้ว อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายเพื่อกู้เงินดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ และ มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ด้วย

### ๓.๒ รูปแบบของกฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงิน

ในการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการตรากฎหมายใช้บังคับในหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของ คณะปฏิวัติ โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา เมื่อมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะของรัฐใช้บังคับแล้ว การกู้เงิน ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็นหลัก และมีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินโดยการตราเป็นพระราช กำหนดขึ้นใช้บังคับจำนวน ๒ ฉบับ เท่านั้น คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ส่วนร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... แม้จะผ่าน การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่ก็มีได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะพบว่ากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดเงื่อนไข ที่สำคัญในการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกู้เงินว่า ให้กระทรวงการคลังกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและ อย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันเท่านั้น โดยเงื่อนไขดังกล่าวนี้ย่อมมีความชัดเจนว่าการตรากฎหมายในเรื่องนี้ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศเท่านั้น มิใช่การตรากฎหมายในภาวะปกติของรัฐบาลที่มีเครื่องมือ ในการบริหารการกู้เงินและหนี้สาธารณะคือพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ใช้ได้ อยู่แล้ว ซึ่งในกรณีจำเป็นเร่งด่วนนี้ย่อมมีความสอดคล้องกับการตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด

<sup>๒๔</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒๖, ข้างต้น

ตามมาตรา ๑๗๒<sup>๒๙</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะการแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศย่อมเป็นเรื่องของความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแน่นอน ดังนั้น ในเรื่องของรูปแบบของกฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงินนี้ จึงน่าจะกระทำได้เฉพาะการตราเป็นพระราชกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากมีการดำเนินการในรูปแบบของพระราชบัญญัติแล้ว อาจมีการโต้แย้งในประเด็นเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศได้ เพราะหากสามารถรอขั้นตอนของการตราเป็นพระราชบัญญัติได้แล้ว ก็มิว่าจะเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ หากรัฐบาลจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อกู้เงินเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ก็เป็นประเด็นปัญหาในข้อกฎหมายที่ต้องมีการพิจารณากันต่อไปในอนาคต

---



---

<sup>๒๙</sup>มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้



## รวมกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงิน

๑. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๗๖  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศสยามรวมเป็นจำนวนสิบล้านบาท)
๒. พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลให้กู้ยืมเงินแก่เทศบาลเมืองสองแห่งเพื่อทำการตัดและขยายถนนกับเพื่อลงทุนหาประโยชน์อื่นๆ ให้แก่เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๙  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจให้เทศบาลเมืองสองแห่งกู้ยืมเงินคงเงินเป็นจำนวนไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นทุนในการตัดและขยายถนน กับเพื่อลงทุนหาผลประโยชน์อื่นๆ ให้แก่เทศบาล)
๓. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกร พุทธศักราช ๒๔๘๑  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกร รวมเป็นจำนวนยี่สิบล้านบาท ภายในกำหนดเวลาสี่ปี)
๔. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม พุทธศักราช ๒๔๘๑  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศเพื่อการอุตสาหกรรม รวมเป็นจำนวนยี่สิบล้านบาท ภายในกำหนดเวลาสี่ปี)
๕. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๘๑  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ รวมเป็นจำนวนเงินยี่สิบล้านบาท ภายในกำหนดเวลาสี่ปี)
๖. พระราชบัญญัติกู้เงินช่วยชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๓  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศเป็นจำนวนไม่เกินสิบล้านบาท ภายในเวลา ๑ ปี โดยการขายบัตรช่วยชาติ และออกพันธบัตรเงินกู้ช่วยชาติ)
๗. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อความมั่นคงแห่งเงินตราและการอื่นๆ พุทธศักราช ๒๔๘๕  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินเพื่อความมั่นคงแก่เงินตราและการอื่นๆ เป็นคราวตามที่ต้องการเป็นจำนวนไม่เกินสองร้อยล้านเยน ภายในกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี)
๘. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๕  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินในประเทศเป็นจำนวนไม่เกินหกสิบล้านบาท เพื่อสหกรณ์เพื่ออุตสาหกรรม และเพื่อชดเชยเงินคงคลังที่ต้องจ่ายเพื่อประโยชน์แก่ชาติ ภายในกำหนดเวลาสี่ปี)
๙. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๗  
(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลังไม่เกินห้าสิบล้านบาทเพื่อใช้จ่ายตามงบประมาณ)

**๑๐. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๘**

(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลังไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาทล้านบาทเพื่อใช้จ่ายในราชการ)

**๑๑. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๙**

(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลังไม่เกินสองร้อยล้านบาทล้านบาทเพื่อใช้จ่ายในราชการ)

**๑๒. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๙**

(มีสาระสำคัญให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินในประเทศโดยวิธีออกตั๋วเงินคลังและหรือพันธบัตรและหรือตราสารอื่นๆ เป็นคราวๆ ตามที่ต้องการ ไม่เกินห้าร้อยล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในราชการ)

**๑๓. พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๔๙๒**

(มีสาระสำคัญให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้นไม่เกินห้าร้อยยี่สิบสี่ล้านบาท เพื่อการใช้จ่ายในราชการและการบูรณะประเทศประเภทลงทุน ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๔๙๓)

**๑๔. พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๔๙๔**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินในยอดจำนวนเงิน ๑,๑๑๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๔๙๕)

**๑๕. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๖**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินในยอดเงินไม่เกิน ๔,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๔๙๘)

**๑๖. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๙**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินเป็นมูลค่าไม่เกินสองพันล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๑)

**๑๗. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๙ ขยายระยะเวลาการกู้เงินตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๙**

(มีสาระสำคัญเป็นการขยายระยะเวลาการกู้เงินตามพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๙ ต่อไปอีกสองปี)

**๑๘. พระราชบัญญัติรับรองการกู้เงินนอกประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๐**

(มีสาระสำคัญเป็นการรับรองให้การกู้เงินต่อไปนี้ให้ถือเป็นการใช้ได้และมีผลผูกพันรัฐบาลนับแต่วันที่ได้นำสัญญานั้นๆ

(๑) สัญญากู้ระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารเอกซพอร์ตอิมพอร์ตแห่งวอชิงตัน เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๔๙๙ จำนวนเงินไม่เกินสิบล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

(๒) สัญญากู้ระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารเอกซพอร์ตอิมพอร์ตแห่งวอชิงตัน เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๐๐ จำนวนเงินไม่เกินหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

(๓) สัญญากู้ระหว่างรัฐบาลไทยกับธนาคารเอกซพอร์ตอิมพอร์ตแห่งวอชิงตัน เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๐๐ จำนวนเงินไม่เกินสิบล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

**๑๙. พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๒**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ เป็นมูลค่าไม่เกินสี่พันล้านบาท ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ กันยายน ๒๕๐๙)

**๒๐. พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔**

(มีสาระสำคัญเป็นการขยายระยะเวลาการกู้เงินตามพระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๒ ต่อไปถึงสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๐๙)

**๒๑. พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙**

(มีสาระสำคัญเป็นการขยายระยะเวลาการกู้เงินตามพระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ ออกไปอีกห้าปี)

**๒๒. พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. ๒๕๐๒**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินมูลค่าไม่เกินสามพันล้านบาท เพื่อใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดิน ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๕)

**๒๓. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ พ.ศ. ๒๕๐๖**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการเป็นมูลค่าไม่เกินห้าพันห้าร้อยล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ กันยายน ๒๕๑๐)

**๒๔. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐**

(มีสาระสำคัญเป็นการขยายระยะเวลาการกู้เงินตามพระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ พ.ศ. ๒๕๐๖ ต่อไปอีกสี่ปี)

**๒๕. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๐๙**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยรวมทั้งสิ้นไม่เกินแปดล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษา ภายในห้าปี)

**๒๖. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑**

(มีสาระสำคัญเป็นการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ พ.ศ. ๒๕๐๖ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกู้เงินได้ในโอกาสต่อไป)

**๒๗. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. ๒๕๑๑**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกู้เงินจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเป็นมูลค่าไม่เกินหนึ่งพันล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ กันยายน ๒๕๑๔)

**๒๘. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม พ.ศ. ๒๕๑๔**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยรวมทั้งสิ้นไม่เกินเจ็ดล้านเจ็ดแสนดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม ภายในระยะเวลาเจ็ดปี)

**๒๙. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๕ ให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงิน**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐบาลกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือแหล่งเงินกู้อื่นในต่างประเทศ เป็นมูลค่ารวมกันไม่เกินเก้าพันล้านบาท เพื่อใช้จ่ายตามโครงการช่วยเหลือของต่างประเทศหรือในการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ)

**๓๐. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกินสองหมื่นล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศตามโครงการป้องกันประเทศ หรือโครงการความมั่นคงแห่งชาติ)

**๓๑. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ในแต่ละปีงบประมาณไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

**๓๒. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกินสามแสนล้านบาท เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินภายในประเทศ)

**๓๓. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินรวมกันไม่เกินสองแสนล้านบาท เพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและเพื่อการลงทุนเสริมสร้างความแข็งแกร่งหรือเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจที่จำเป็น และกำหนดให้ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓)

**๓๔. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกินห้าแสนล้านบาท เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน)

**๓๕. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกินเจ็ดแสนแปดหมื่นล้านบาท เพื่อชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน)

**๓๖. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘**

(มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ)

**๓๗. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกินสี่แสนล้านบาท เพื่อใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓)

**๓๘. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕**

(มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินไม่เกินสามแสนห้าหมื่นล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖)

---