

การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน

โดย

ดร.พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ

สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

บทคัดย่อ

ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการกู้เงิน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอยู่เสมอ รวมถึงการกู้เงินเพื่อนำไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเมื่อพิจารณาอย่างผิวเผิน จะเห็นว่า ในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลกู้เงินภายใต้กรอบวินัยการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะที่เคร่งครัด โดยยึดกรอบวินัยการคลัง 3 ประการ คือ (1) มีการก่อหนี้ใหม่ภายใต้กรอบเพดานของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (2) มีการรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างไม่เกินร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และ (3) มีการรักษาสัดส่วนภาระหนี้ไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่าย แต่เมื่อพิจารณาเชิงลึกถึงปริมาณหนี้ที่เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ในระยะเวลาเพียง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา จาก 3.2 ล้านล้านบาท ในปี 2547 เป็น 5.7 ล้านล้านบาท ในปี 2557 ประกอบกับทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการออกกฎหมายพิเศษต่าง ๆ คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรอบวินัยการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครบถ้วนเพียงพอในการส่งสัญญาณและทำหน้าที่เป็นระบบเตือนภัยของความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในปัจจุบัน ภาวะอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำประกอบกับการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศที่ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลาย การขยายฐานนักลงทุน การขยายอายุของตราสารที่ยาวถึง 50 ปี ตลอดจนการส่งเสริมสภาพคล่องในตลาดรอง ส่งผลให้การก่อหนี้ของรัฐบาลในแต่ละปีเป็นไปด้วยความราบรื่น มีต้นทุนและความเสี่ยงต่ำ **ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการบริหารหนี้สาธารณะที่ยังอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลังทั้ง 3 ประการข้างต้นกำลังก่อให้เกิดการสั่งสมของ “ความเสี่ยงทางการคลัง” อย่างไม่รู้ตัว**

โครงการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า หนี้สาธารณะคงค้างที่เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในระยะเวลาเพียง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา มีสาเหตุหลักมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ (1) มีการก่อหนี้ใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ในวงเงินที่สูงนอกเหนือจากกรอบกฎหมายปกติอย่างต่อเนื่อง และ (2) การไม่ชำระคืนต้นเงินกู้ในปริมาณหรือสัดส่วนที่สมดุลต่อการครบกำหนดของหนี้เดิมหรือหนี้ที่ก่อใหม่ ซึ่งหากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม จะส่งผลให้ในอนาคตข้างหน้า การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลในแต่ละปีจะมีสัดส่วนของการก่อหนี้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิม (หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ) ที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าการก่อหนี้ใหม่เพื่อการลงทุน (หนี้ที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ) ดังนั้น นอกจากการก่อหนี้ใหม่ในภาพรวมจะไม่ส่งผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว งบชำระดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นจากการก่อหนี้ใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิมจะส่งผลให้เกิดการเบียดบังงบลงทุนของรัฐบาล และในระยะยาวภาระหนี้ที่พอกพูนจะกลายเป็นข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การพัฒนาตัวชี้วัดด้าน “กรอบการชำระหนี้” จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการบริหารหนี้สาธารณะในเชิงรุกที่มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ตลอดจนเป็นกลไกที่เฝ้าระวังและเป็นระบบเตือนภัยด้านความเสี่ยงทางการคลังที่มีความสำคัญต่อประเทศ ดังนั้น ข้อเสนอแนะของโครงการวิจัยจึงมุ่งไปสู่การขอเพิ่ม “กรอบการชำระหนี้” ให้เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดภายใต้กรอบวินัยการคลังในการบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณภายใต้สมมติฐานต่าง ๆ สำหรับการชำระคืนหนี้ภายใต้กฎหมายปกติและกฎหมายพิเศษ ข้อมูลและบทวิเคราะห์ยังแสดงให้เห็นว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลมีสถานะทางการคลังที่แข็งแกร่งเพียงพอในการจัดสรรงบชำระคืนต้นเงินกู้ที่สูงขึ้นได้ ซึ่งการพัฒนา “กรอบการชำระหนี้” จากผลการศึกษาของโครงการวิจัยนี้จะช่วยสร้างและนำพาให้รัฐบาลรักษา “วินัยทางการคลัง” ในการบริหารหนี้สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนแม้ยังไม่เกิดวิกฤตทางการคลังก็ตาม

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความตั้งใจและความร่วมมือของบุคลากรของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ที่ให้ความรู้ คำแนะนำ และร่วมกันผลักดันให้รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นในระยะกลางหรือระยะยาว ซึ่งเป็นการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศอย่างยั่งยืน

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณอดีตผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะทุกท่าน และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะท่านปัจจุบัน (นายสุวิชัย โจนวนิช) ที่ให้ความสำคัญ ร่วมผลักดันการพิจารณาขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อรักษาวินัยทางการคลังเสมอมาในทุก ๆ ปี และมีนโยบายสนับสนุนให้บุคลากรของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ศึกษา ค้นคว้า เพื่อดำเนินโครงการวิจัยที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร ทำให้โครงการวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

ขอขอบคุณ นางพรรณิ สลาวโรดม นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ศาสตราจารย์ ดร.ติรณ พงศ์มพัฒน์ นางสาวสุนทรี คร้ามอำ นางสาวสุภัค ไชยวรรณ และนายประยงค์ ตั้งเจริญ สำหรับความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขอขอบคุณ ดร.ศุภวุฒิ สายเชื้อ และ ดร.คณิต แสงสุพรรณ ผู้วิพากษ์โครงการวิจัยสำหรับข้อคิด คำแนะนำ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับผลงานวิจัย

ขอขอบคุณ นายธีรชัย อ้วนวานิช ที่ปรึกษาโครงการวิจัย สำหรับข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการวิจัย

ขอขอบคุณคณะทำงานพิจารณาตรวจรับผลงานวิจัยทุกท่าน ได้แก่ นายวิสุทธิ จันมณี นางสุณี เอกสมทราเมษฐ์ นายณัฐกร บุญศรี นายอัคนีทัต บุญโญ และนางสาวสุทธวดี เริ่มคิดการสำหรับข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้ผลงานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณบุคลากรของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ให้การสนับสนุน คำปรึกษา และความร่วมมือในการจัดหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำโครงการวิจัยฉบับนี้

และท้ายสุด ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่ได้เล็งเห็นความสำคัญของโครงการวิจัยฉบับนี้ และสำนักงบประมาณที่อนุมัติการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อบริหารโครงการวิจัยภายใต้งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2558

คณะผู้วิจัย
กันยายน 2558

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญแผนภาพ.....	ช
สารบัญภาคผนวก.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 ระเบียบวิธีวิจัยและระยะเวลาดำเนินงาน.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 ความหมาย และเหตุผลความจำเป็นของการมีวินัยทางการคลัง.....	7
2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลัง.....	8
2.3 ผลการศึกษาเกี่ยวกับวินัยทางการคลังในต่างประเทศ.....	9
2.4 กรอบวินัยการคลังต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะ ของประเทศไทย.....	18
2.4.1 กรอบกฎหมาย (Legal Framework).....	18
2.4.2 กรอบนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Framework).....	30
บทที่ 3 สภาพปัญหาในปัจจุบัน.....	35
3.1 การกู้เงิน และการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาล.....	36
3.1.1 การกู้เงินของรัฐบาล.....	36
3.1.2 การชำระหนี้ของรัฐบาล.....	43
3.2 ผลกระทบจากการกู้เงินและได้รับจัดสรรงบชำระหนี้ไม่เพียงพอ.....	48
3.2.1 ผลกระทบต่อการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาล.....	49
3.2.2 ผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณในภาพรวม.....	51

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 วิเคราะห์แบบจำลองเพื่อพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล.....	57
4.1 การประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง ในสถานะเศรษฐกิจต่าง ๆ.....	58
4.1.1 สถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะในปัจจุบัน.....	58
4.1.2 กรอบการจัดทำแบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ.....	62
4.1.3 การวิเคราะห์แบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ.....	63
4.2 การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล.....	68
4.2.1 วิเคราะห์ทางเลือกการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล.....	68
4.2.2 การจัดทำแบบจำลองเพื่อพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล ในสถานการณ์ปกติ.....	72
4.2.3 การจัดทำแบบจำลองเพื่อพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล ในกรณีมีการตรากฎหมายพิเศษ.....	75
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล.....	77
5.1 การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลกรณีหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะ ก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน.....	77
5.2 การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลกรณีหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้ กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต.....	79
5.2.1 การกำหนดเวลาในการชำระหนี้.....	79
5.2.2 การกำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้.....	80
5.3 ความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดกรอบการชำระหนี้.....	81
5.3.1 ด้านพันธกิจการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา ประเทศในระยะยาว.....	82
5.3.2 ด้านภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำและการปรับวิธีคำนวณของ GDP.....	82
5.3.3 ด้านตลาดตราสารหนี้และสภาพคล่องที่เอื้ออำนวย.....	82
5.4 การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อวางรากฐานสำหรับอนาคต การคลังที่ยั่งยืน.....	83
บทที่ 6 บทสรุปและประเด็นชวนคิด.....	85
บรรณานุกรม.....	89

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน ปรับโครงสร้างหนี้ และชำระหนี้ของรัฐบาล.....	28
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบกรอบการกู้เงินและการชำระหนี้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย ในปัจจุบัน.....	29
ตารางที่ 2.3	การปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ผ่านมา.....	31
ตารางที่ 3.1	การกู้เงินนอกงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ.....	39
ตารางที่ 4.1	รายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ภายใต้แบบจำลองที่ 1 - 3.....	63
ตารางที่ 5.1	ข้อเสนอการปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยการเพิ่มกรอบการชำระหนี้.....	78

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1.1	เปรียบเทียบการกู้เงินของรัฐบาลกับอัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วง ปีงบประมาณ 2541 - 2557.....	1
แผนภาพที่ 1.2	กรอบวินัยการคลังด้านการกู้เงินของรัฐบาลในปัจจุบัน.....	2
แผนภาพที่ 1.3	เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้าง - หนี้รัฐบาล และการชำระหนี้ของ รัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ 2539 - 2557.....	3
แผนภาพที่ 2.1	กรอบเพดานการกู้เงินของรัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ.....	22
แผนภาพที่ 2.2	การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณฯ ในช่วงที่มีการตรากฎหมายพิเศษ.....	24
แผนภาพที่ 3.1	เปรียบเทียบสัดส่วนของการกู้เงินจริงกับกรอบเพดานภายใต้พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะฯ.....	37
แผนภาพที่ 3.2	การกู้เงินของรัฐบาล (กู้เงินใหม่และกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้) ในปีงบประมาณ 2541 - 2557.....	38
แผนภาพที่ 3.3	งบชำระหนี้ของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2541 - 2557.....	44
แผนภาพที่ 3.4	ต้นทุนกู้ที่ได้รับจัดสรรเทียบกับต้นทุนกู้ที่ครบกำหนด ปีงบประมาณ 2541 - 2557.....	45
แผนภาพที่ 3.5	เปรียบเทียบต้นทุนกู้ FIDF ที่ครบกำหนดกับต้นทุนที่ชำระ ปีงบประมาณ 2542 - 2557.....	46
แผนภาพที่ 3.6	ภาระดอกเบี้ย FIDF ที่จ่ายโดยกระทรวงการคลังและกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ปีงบประมาณ 2542 - 2557.....	47
แผนภาพที่ 3.7	หนี้สาธารณะคงค้าง ปีงบประมาณ 2539 - 2557.....	48
แผนภาพที่ 3.8	ต้นทุนกู้ของรัฐบาลที่ครบกำหนดชำระแยกตามกฎหมาย ปีงบประมาณ 2558 - 2604.....	50
แผนภาพที่ 3.9	ภาระหนี้จริงของรัฐบาลต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 - 2557.....	52
แผนภาพที่ 3.10	งบชำระต้นทุนกู้ของรัฐบาลต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2541 - 2562.....	53
แผนภาพที่ 3.11	โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2541 - 2562.....	54
แผนภาพที่ 4.1	กรอบวินัยการคลังด้านการกู้เงินของรัฐบาลในปัจจุบัน.....	57
แผนภาพที่ 4.2	เปรียบเทียบองค์ประกอบของ “หนี้สาธารณะ” กับ “หนี้ของรัฐบาล.....	59

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

หน้า

แผนภาพที่ 4.3	เปรียบเทียบองค์ประกอบของ “หนี้สาธารณะ” กับ “หนี้ที่เป็นภาระ ต้องงบประมาณ”	60
แผนภาพที่ 4.4	การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้ในช่วงปีงบประมาณ 2541 - 2558.....	61
แผนภาพที่ 4.5	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต้องงบประมาณ (ช่วงปี 2539 - 2567) ภายใต้แบบจำลองที่ 1 (Best Case).....	64
แผนภาพที่ 4.6	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต้องงบประมาณ (ช่วงปี 2539 - 2567) ภายใต้แบบจำลองที่ 2 (Base Case).....	65
แผนภาพที่ 4.7	สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต้องงบประมาณ (ช่วงปี 2539 - 2567) ภายใต้แบบจำลองที่ 3 (Worst Case).....	66
แผนภาพที่ 4.8	เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภายใต้แบบจำลองที่ 1 - 3.....	67
แผนภาพที่ 4.9	แสดงประมาณการงบชำระต้นเงินกู้ ภายใต้ 3 เงื่อนไข.....	73
แผนภาพที่ 4.10	แบบจำลองการประมาณการภาระดอกเบี้ยต้องงบประมาณรายจ่ายและรายได้ (ระหว่างปี 2540 - 2587).....	74

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน ปรับโครงสร้างหนี้ และชำระหนี้ของรัฐบาล.....	28
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบกรอบการกู้เงินและการชำระหนี้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย ในปัจจุบัน.....	29
ตารางที่ 2.3	การปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ผ่านมา.....	31
ตารางที่ 3.1	การกู้เงินนอกงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ.....	39
ตารางที่ 4.1	รายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ภายใต้แบบจำลองที่ 1 - 3.....	63
ตารางที่ 5.1	ข้อเสนอการปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยการเพิ่มกรอบการชำระหนี้.....	78

สารบัญภาคผนวก

หน้า

ภาคผนวก ก	พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.....	93
ภาคผนวก ข	แหล่งเงินในการชำระหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3.....	109
ภาคผนวก ค	แหล่งเงินในการชำระหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ FIDF1 และ FIDF3.....	110
ภาคผนวก ง	รายงานหนี้ที่รัฐบาลรับประกันแทนรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐตาม มติคณะรัฐมนตรี ณ สิ้นเดือน มิถุนายน 2558.....	111
ภาคผนวก จ	สรุปผลการจัดรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Focus Group).....	112

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เป้าหมายสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก คือ การเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ (Stability) โดยรัฐบาลดำเนินการผ่าน 2 นโยบายหลัก ได้แก่ นโยบายการเงิน (Monetary Policy) และนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) โดยในส่วนของนโยบายการคลัง รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บรายได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม ในภาวะที่รายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายซึ่งอาจเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศ ภาวะเศรษฐกิจโลก หรือ เกิดภัยพิบัติที่ไม่อาจคาดหมาย “การกู้เงิน” จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งการกู้เงินเพื่อผลักดันนโยบายพื้นฐานของภาครัฐและการกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์สำคัญของประเทศ

แผนภาพที่ 1.1 เปรียบเทียบการกู้เงินของรัฐบาลกับอัตราการขยายตัวของ GDP
ในช่วงปีงบประมาณ 2541 - 2557



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากแผนภาพที่ 1.1 จะเห็นได้ว่า ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดจากปัจจัยภายในหรือภายนอกประเทศซึ่งส่งผลให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

ลดลง รัฐบาลได้ใช้ “เงินกู้” ในการแก้ไขปัญหาและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้กลับฟื้นตัวในทุกครั้ง ดังนั้น การรักษาวินัยการคลังให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดูแลระบบการคลังภาคหนี้สินโดยครอบคลุมทั้งการก่อหนี้ใหม่ การบริหารจัดการหนี้คงค้าง และการชำระหนี้ให้มีความสมดุล และสอดคล้องกับโครงสร้างการคลังของประเทศ เพื่อให้ “การกู้เงิน” เป็นช่องทางและแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last Resort) นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่สามารถรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันการดำเนินนโยบายการคลังภาคหนี้สินของรัฐบาลยึดกรอบวินัยการคลัง (Fiscal Discipline) ดังนี้

(1) **กรอบการก่อหนี้ใหม่** ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐบาลสามารถกู้เงินได้ตามวัตถุประสงค์และภายในกรอบวงเงินที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดให้รัฐบาลกู้เงินได้ทั้งในระบบงบประมาณ (On-budget) และนอกงบประมาณ (Off-budget) โดยกำหนดกรอบวงเงินในการ “ก่อหนี้ใหม่” ปีละร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี บวกด้วยร้อยละ 80 ของงบชำระคืนต้นเงินกู้¹ อย่างไรก็ตาม ในภาวะที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ รัฐบาลยังสามารถตรากฎหมายพิเศษเพื่อเพิ่มเติมวงเงินกู้ได้ตามความจำเป็น

(2) **กรอบการบริหารหนี้คงค้าง** รัฐบาลต้องรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) ซึ่งเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลที่ได้กำหนดสัดส่วน “หนี้สาธารณะคงค้าง” ไว้ไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP และสัดส่วน “ภาระหนี้” ไม่เกินร้อยละ 15 ต่องบประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดภายใต้กรอบนโยบายดังกล่าวนี้สามารถทบทวนค่าเป้าหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ได้ตามความเหมาะสม

แผนภาพที่ 1.2 กรอบวินัยการคลังด้านการกู้เงินของรัฐบาลในปัจจุบัน

1.	การก่อหนี้ใหม่	มีกรอบกฎหมาย
1. กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ		
- กู้ในประเทศ (ขาดดุล + พัฒนาตลาดฯ)	20%	งบประมาณรายจ่ายฯ + 80% งบชำระคืนต้นเงินกู้
- กู้ต่างประเทศ (เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม + ให้กู้ต่อ)	10%	งบประมาณรายจ่ายฯ
- ให้กู้ต่อ (บาท) + ค่าประกัน	20%	งบประมาณรายจ่ายฯ
2. กฎหมายพิเศษอื่นๆ (FIDF1,3 TKK, น้ำ, ประกันภัยพิบัติ)		
		กำหนดวงเงิน

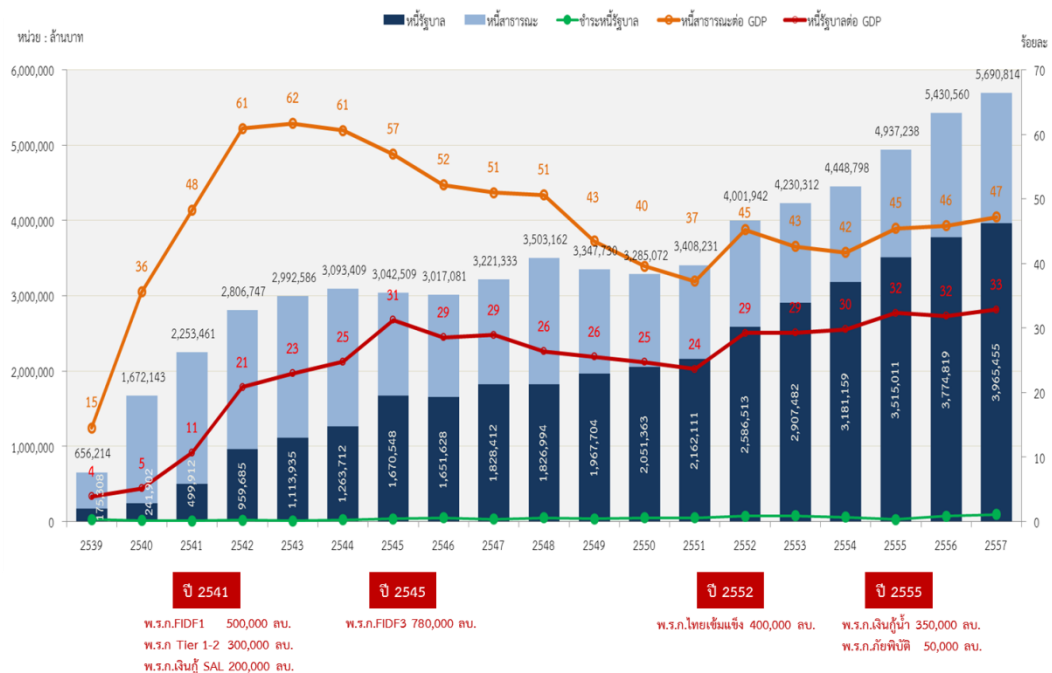
¹ รายละเอียดของกรอบวงเงินดังกล่าวจะอธิบายในบทที่ 2

2. หนึ่งค่างสาธารณะ	มีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง				
ตัวชี้วัด/ค่าเป้าหมาย	2544	2545	2546	2547	2552
ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/GDP (ร้อยละ)	≤65	≤60	≤55	≤50	≤60
ภาระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)	≤16			≤15	
ดุลงบประมาณ (สมดุลภายในปี)	2552	2551	2548		
รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (ร้อยละ)	N/A	N/A	N/A	≥25	

3. งบชำระหนี้	ไม่มีกรอบการชำระหนี้ ???
มาตรา 13 “เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินให้ชำระจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ...”	
พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ	

จะเห็นได้ว่า การกู้เงินของรัฐบาลในปัจจุบันมุ่งควบคุมการก่อหนี้ใหม่ให้มีการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และรักษาระดับหนึ่งค่างไม่ให้เกินกว่าศักยภาพและระดับรายได้ของประเทศ ในส่วนของการชำระคืนหนี้กรอบความยั่งยืนทางการคลังได้กำหนดตัวชี้วัดสัดส่วนการจัดสรรงบชำระหนี้ไว้ไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการชำระหนี้สินของประเทศไปเบียดบังรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่ถือเป็นรายจ่ายสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ

แผนภาพที่ 1.3 เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้าง – หนี้รัฐบาล และการชำระหนี้ของรัฐบาล ในช่วงปีงบประมาณ 2539 – 2557



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากแผนภาพที่ 1.3 จะเห็นได้ว่า หลังวิกฤตการเงินในปี 2540 รัฐบาลได้ใช้เงินกู้เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและแก้ไขวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลในระบบงบประมาณ² และการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ (Off-budget) นอกจากนี้ ยังมีการกู้เงินครั้งใหญ่ ๆ ภายใต้กฎหมายพิเศษในบางช่วงเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขวิกฤตการเงินในช่วงปี 2540 วิกฤตเศรษฐกิจในช่วง Hamburger Crisis ปี 2552 และแก้ไขปัญหาอุทกภัยในปี 2555 ซึ่งส่งผลให้ยอดหนี้สาธารณะขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 2,253,460 ล้านบาท ในปี 2541 เป็น 3,408,231 ล้านบาท ในปี 2551 และสูงขึ้นเป็น 5,690,814 ล้านบาท ในปี 2557 ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าก่อนเกิดวิกฤตในปี 2541 และปี 2551 ถึงร้อยละ 153 และร้อยละ 67 ตามลำดับ

ในขณะที่ประเทศมีการก่อหนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ที่ผ่านมาการจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้โดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 9 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งในจำนวนนี้เป็นชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมถึงร้อยละ 7 และเหลือเพียงร้อยละ 2 เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้เท่านั้น แม้กระทรวงการคลังจะสามารถบริหารจัดการหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีโดยการ Roll-over ได้ก็ตาม แต่ภาระหนี้คงค้างเฉลี่ยปีละ 200,000 ล้านบาท ที่ถูกผลักไปในอนาคตย่อมก่อให้เกิดต้นทุนดอกเบี้ยที่สะสมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ไปเบียดบังงบชำระต้นเงินกู้ในปีงบประมาณถัดไปให้ลดลงเป็นวัฏจักร ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ต่อไปโครงสร้างการจัดทำงบประมาณที่กำหนดสัดส่วนของงบชำระหนี้ไว้ไม่เกินร้อยละ 15 อาจไม่สามารถรองรับภาระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยได้ จนท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อการจัดทำบลงทุนซึ่งเป็นรายจ่ายที่สำคัญของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แม้ว่าปัจจุบันสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะเฝ้าระวังและกำกับดูแลการก่อหนี้ของรัฐบาลให้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและมีการรักษาระดับหนี้สาธารณะคงค้างให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปรับค่าเป้าหมายตัวชี้วัดตามความจำเป็นของสถานการณ์ทางการคลังก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงปริมาณหนี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการกู้เงินเป็นหลักเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ เปรียบเทียบกับปริมาณการชำระหนี้ที่ผ่านมาแล้วจะเห็นได้ว่า เฉพาะตัวชี้วัดระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และสัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้มากกว่า 10 ปี³ อาจไม่สามารถส่งสัญญาณให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงภาระหนี้ที่พอกพูนขึ้นได้

การศึกษาวินิจฉัยนี้จะชี้ให้เห็นถึงมิติที่เกี่ยวข้องของกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่จะส่งผลต่อเสถียรภาพในการดำเนินนโยบายการคลังในระยะยาว โดยนำเสนอแนวคิดในการเพิ่มเติมตัวชี้วัดที่จะสะท้อนภาระทางการคลังที่แท้จริง และสร้าง “กรอบการชำระหนี้” ที่ยั่งยืนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการคลังของประเทศภายใต้บริบทของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยมีแนวคิดว่า ในปัจจุบันรัฐบาลมีช่องทางในการก่อหนี้ทั้งภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในกรณีปกติ และภายใต้กฎหมาย

² มีการจัดทำงบประมาณขาดดุลตั้งแต่ปี 2542 - 2556 ยกเว้นปี 2541 ปี 2548 และปี 2549 ที่จัดทำงบประมาณสมดุล

³ กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้เริ่มจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังมาตั้งแต่ปี 2544 และได้มีการปรับปรุงตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายดังกล่าวรวม 4 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและการคลังในแต่ละช่วงเวลา

พิเศษในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมดัชนีดูแลการชำระหนี้ให้ครอบคลุมทั้งสองส่วน โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกันเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์การก่อหนี้และการชำระหนี้ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อประเมินผลกระทบต่อนักทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ รวมถึงการจัดทำงบประมาณและการดำเนินนโยบายการคลังในระยะยาว

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดกรอบวินัยการคลังในด้านการก่อหนี้และการชำระหนี้ ขององค์การระหว่างประเทศที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งกรณีศึกษาของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กรอบวินัยทางการคลังในด้านการก่อหนี้และการชำระหนี้ของไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลที่ได้ศึกษาไว้ในการศึกษา

1.2.4 เพื่อเสนอแนะกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล และสร้างตัวชี้วัดที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับโครงสร้างทางการคลังของประเทศไทย เพื่อสะท้อนภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริง ของประเทศต่อผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการดำเนินนโยบายการคลังทั้งระบบ อย่างยั่งยืน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการกู้เงิน การบริหารหนี้ ตลอดจน การชำระหนี้ของรัฐบาลในช่วงปีงบประมาณ 2541 – 2557 โดย “หนี้ของรัฐบาล” ในรายงานวิจัยนี้หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลังก่อขึ้นในนามรัฐบาลไทยโดยการกู้เงินในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายการบริหาร หนี้สาธารณะและกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวชี้วัด “หนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP” และตัวชี้วัด “ภาระหนี้ต่อ งบประมาณ” ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังมีตัวแปรทางการคลังอื่นนอกเหนือจากหนี้ที่รัฐบาลกู้ โดยตรงด้วย ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนารอบการชำระหนี้ในงานวิจัยนี้สอดคล้องกับองค์ประกอบของ ตัวชี้วัดข้างต้นและสะท้อนภาระทางการคลังที่แท้จริง คณะผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง และหนี้ที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้และรัฐบาลเป็นผู้รับภาระมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพัฒนารอบการ ชำระหนี้ของรัฐบาลในบทที่ 4 และบทที่ 5 ด้วย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัยและระยะเวลาดำเนินงาน

การศึกษานี้มีระยะเวลาดำเนินงาน 1 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2557 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2558 โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินงาน ดังนี้

1.4.1 ดำเนินการรวบรวมข้อมูลการกู้เงิน การบริหารหนี้ และการชำระหนี้ของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2541 - 2557 จากข้อมูลของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และข้อมูลการจัดสรร

งบประมาณระหว่างปีงบประมาณ 2541 - 2557 จากสำนักงบประมาณ เพื่อนำมาวิเคราะห์ภาระหนี้ต้องงบประมาณในเชิงลึก โดยจะจำแนกระหว่างงบชำระคืนต้นเงินกู้และงบชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเพื่อชี้ให้เห็นทิศทางการชำระหนี้ที่ผ่านมาของรัฐบาล และพยากรณ์แนวโน้มการชำระหนี้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.4.2 ศึกษารวบรวมข้อมูลแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลัง ตลอดจนกรอบกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการชำระหนี้ของประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งกรอบวินัยการคลังที่กำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ และกรณีศึกษาของต่างประเทศจากบทความ เอกสาร และรายงานวิจัย (Literature Review) ตลอดจนแหล่งข้อมูลในเว็บไซต์ต่าง ๆ

1.4.3หารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง เป็นต้น

1.4.4 นำเสนอแนวทางในการจัดสรรงบประมาณและตัวชี้วัดในด้านการชำระหนี้ที่มีความเหมาะสม และสามารถตอบโจทย์ประเด็นความยั่งยืนทางการคลังได้อย่างแท้จริง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ในการบริหารจัดการภาระหนี้ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถพยากรณ์แนวโน้มการก่อหนี้ ต้นทุนและความเสี่ยงในการบริหารหนี้ ตลอดจนทิศทางการชำระหนี้ของรัฐบาลได้อย่างแม่นยำ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการวางแผนการระดมทุน และการบริหารจัดการหนี้ของประเทศในภาพรวม

1.5.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณและการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถนำผลการศึกษาไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายให้โครงสร้างงบประมาณมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับฐานะการคลังของประเทศ

1.5.3 สามารถนำเสนอผลการวิจัยเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้โดยใช้ตัวชี้วัดที่เหมาะสม และสอดคล้องกับโครงสร้างทางการคลังและแนวทางการจัดสรรงบประมาณในมิติต่าง ๆ อันจะนำไปสู่ฐานะการคลังที่ยั่งยืนในระยะยาวได้

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืนนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง กรอบความยั่งยืนทางการคลัง รวมทั้งศึกษาถึงกฎเกณฑ์ทางการคลังที่เกี่ยวกับการก่อหนี้ การบริหารหนี้ และการชำระหนี้ ภายใต้บริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยในบทนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งกรณีของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศ และกรอบวินัยการคลังที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย ทั้งที่เป็นกรอบกฎหมาย (Legal Framework) และกรอบนโยบาย (Policy Framework) เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยในบทต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ความหมาย และเหตุผลความจำเป็นของการมีวินัยทางการคลัง

นิยามของคำว่า “วินัยทางการคลัง” ได้นั้นนักวิชาการให้ความหมาย เหตุผล และความจำเป็นของการรักษาวินัยทางการคลังไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและเหตุผลความจำเป็นในแต่ละช่วงเวลา อาทิ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) (2007 อ้างโดย วิมล ชาคะมีนา และคณะ, 2551) กล่าวว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง ภาวะที่รัฐบาลสามารถรักษาความแข็งแกร่งทางการคลัง โดยดูจากดุลการคลังที่มั่นคงและระดับหนี้ที่รัฐบาลสามารถดูแลได้

วีระพงษ์ งามานกุล (2548) กล่าวว่า หลักการรักษาวินัยทางการคลังโดยพื้นฐาน คือ ภาครัฐบาลต้องไม่ใช้จ่ายเกินตัว ถ้าจะใช้จ่ายก็ต้องหารายได้มาให้เพียงพอกับการใช้จ่าย ถ้าจะก่อหนี้ก็ต้องก่อหนี้แต่พอสมควร สามารถบริหารให้ไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคตจนต้องไปเบียดบังส่วนที่จะเหลือไปลงทุน และต้องสามารถใช้หนี้คืนได้ และยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า วินัยทางการคลังมีความหมายกว้างขวางกว่าการคอยดูแลกำกับรายรับรายจ่ายไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐบาลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระบบการกู้ยืมเงิน การระดมเงิน การบริหารหนี้สินของภาครัฐบาล ที่ต้องมีระบบที่รัดกุม มีประสิทธิภาพ และมีการถ่วงดุลระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ที่ปฏิบัติหรือดำเนินการตามนโยบาย โดยกระทรวงการคลังควรจะเป็นกระทรวงที่สามารถควบคุมดูแลและกำกับระบบรายรับ รายจ่าย การกู้ยืม ภาระผูกพันอื่น ๆ รวมทั้งการบริหารและกำหนดแผนการเงินการคลังของประเทศได้ทั้งหมด ไม่มีช่องโหว่ที่หลุดรอดจากการดูแลกำกับของกระทรวงการคลัง มิฉะนั้นกระทรวงการคลังก็ไม่สามารถจะบริหารการคลังของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะเป็นอันตรายต่อฐานะการคลัง และความเชื่อถือในระบบการคลังของประเทศ

จรัส สุวรรณมาลา (2546 อ้างโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) กล่าวว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การรักษาฐานะของการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นการควบคุมดูแลให้รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล

National Association of State Budget Officers : NASBO (2002 อ้างโดย วิมล ชาตะมินา และคณะ, 2551) กล่าวว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การดูแลงบประมาณรายจ่ายให้อยู่ภายในขอบเขตของความสามารถในการจัดหารายได้และการจัดหารายได้เพิ่มเติมเพื่อรองรับกับงบประมาณรายจ่าย และอยู่ในขอบเขตที่สามารถดูแลระดับหนี้ได้

Mikesell (1999 อ้างโดย วิมล ชาตะมินา และคณะ, 2551) กล่าวว่า วินัยทางการคลัง หมายถึง การกำหนดเพดานของการใช้จ่ายเพื่อรองรับงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยวินัยทางการคลังเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ช่วยผลักดันให้เกิดการบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณและช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีความมุ่งมั่นในการควบคุมดูแลรายจ่ายให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ วิมล ชาตะมินา และคณะ (2551) ได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นของการรักษา วินัยทางการคลังไว้ว่า การกำกับดูแลและบริหารฐานะการคลัง (Fiscal Position) และการบริหารจัดการด้านการคลัง (Fiscal Management) เป็นกระบวนการทางการคลังที่สำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการคลังต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหรือแก้ไขปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมีการบริหารจัดการด้านการคลังโดยขาดการรักษาวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) อาจทำให้รัฐบาลมีการขาดดุลการคลัง (Fiscal Deficit) และการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้ในระดับที่สูงเกินความจำเป็น ซึ่งจะมีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลแย่งเลวร้าย ๆ และหนี้คงค้างอยู่ในระดับสูงจนทำให้รัฐบาลไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดวิกฤต หรือไม่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการได้ และยังเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจหรือวิกฤตทางการเงินได้ ดังนั้น รัฐบาลควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และลดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยดูแลฐานะการคลังให้มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมสำหรับการรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ และแรงกดดันทางด้านการคลังด้านอื่น ๆ ด้วย

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลัง

Smith (1776) เขียนหนังสือ The Wealth of Nations เกี่ยวกับเรื่องหนี้ (Of Public Debt) โดยยกตัวอย่างหลายประเทศซึ่งรวมถึงสหราชอาณาจักรที่กำลังประสบปัญหาหนี้ของรัฐบาลที่สูง และย้อนไปถึงอาณาจักรโรมันที่ล่มลงเพราะการไม่ยึดในหลักการความประหยัด กล่าวคือ ใช้จ่ายเกินกว่ารายได้บ่อยครั้ง สร้างภาระที่เกินตัวจากการใช้จ่ายของภาครัฐโดยไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ โดยเฉพาะในช่วงสงคราม สุดท้ายจึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มภาษี หรือแม้แต่ปรับค่าเงินเพื่อลดภาระหนี้

Keynes (1923) เสนอแนวคิดที่ว่า รัฐบาลควรหลีกเลี่ยงการขาดดุลงบประมาณอย่างถาวร โดยในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอยการดำเนินนโยบายขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการ ซึ่งการขาดดุลดังกล่าวจะถูกหักล้างไปในช่วงที่เศรษฐกิจเติบโตและรัฐบาลดำเนินนโยบายเกินดุล แต่รัฐบาลไม่ควรดำเนินนโยบายขาดดุลอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งก่อให้เกิดการคาดการณ์ว่าประเทศจะไม่สามารถหลุดพ้นจากภาระหนี้ได้

Domar (1944) เห็นว่า การก่อหนี้เพื่อลงทุนของภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อสร้างระดับอุปสงค์รวมของประเทศในช่วงที่การลงทุนภาคเอกชนไม่เพียงพอในการรองรับการออมของประเทศในระยะยาว Domar เชื่อในผลของการขาดดุลที่นำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจผ่าน Keynesian Income Multiplier การขาดดุลงบประมาณนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งสุดท้ายแล้วรัฐจะเก็บภาษีได้เพิ่มมากขึ้นเพื่อจ่ายภาระดอกเบี้ย แต่หากเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ประเทศเผชิญและต้องแก้ไขก็คือการที่ระดับรายได้ของประเทศสูงขึ้นไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม Domar ตั้งข้อสังเกตว่าการก่อหนี้อย่างต่อเนื่องของรัฐบาลจะนำไปสู่การเพิ่มสูงขึ้นของหนี้สาธารณะและการเพิ่มภาษีครั้งแล้วครั้งเล่า ซึ่งจะทำลายระบบเศรษฐกิจและความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในที่สุด ในขณะที่สัดส่วนการขาดดุลต่อ GDP ที่คงที่ช่วยจำกัดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระดอกเบี้ยต่อ GDP อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการลดหนี้สาธารณะโดยการลดรายจ่ายภาครัฐเป็นสิ่งที่ไม่ควรดำเนินการโดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศประสบปัญหา เพราะจะยิ่งก่อให้เกิดการชะลอตัวของระบบเศรษฐกิจ Domar (1993) เชื่อว่าหากปัจจัยอื่น ๆ ไม่เปลี่ยนแปลงประเทศย่อมต้องการระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ไม่คงที่หากมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายขาดดุลก็สามารถทำได้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการว่างงานและสร้างระดับรายได้ประชากรที่สูงขึ้น

2.3 ผลการศึกษาเกี่ยวกับวินัยทางการคลังในต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยและเอกสารวิชาการของต่างประเทศที่ครอบคลุมกลุ่มประเทศ (ได้แก่ สหภาพยุโรป องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) กลุ่มประเทศละตินอเมริกา และ ASEAN 4) และประเทศต่าง ๆ (ได้แก่ อินเดีย ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และกรีซ) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกฎหมายความรับผิดชอบทางการคลัง กฎเกณฑ์ทางการคลัง ความยั่งยืนทางการคลัง ความสามารถในการชำระหนี้ และการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังต่ออัตราดอกเบี้ย ดังนี้

ทีมงานไทยยุโรป.เน็ต⁴ (2553) กล่าวว่า จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ทำให้คณะมนตรียุโรป (European Council) ต้องออกมาตรการวินัยทางการคลังเพื่อสอดส่อง เตือนภัย และลงโทษเมื่อมีการละเมิดวินัยทางการคลัง โดยเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2010 คณะทำงานด้านธรรมาภิบาลเศรษฐกิจของคณะมนตรียุโรป ภายใต้การนำของนาย Van Rompuy ได้กำหนดกรอบมาตรการวินัยทางการคลัง เพื่อป้องกันมิให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องกลับไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจอีก อาทิ

⁴ เป็นเว็บไซต์ที่จัดทำข้อมูลโดยทีมประเทศไทย ณ กรุงบรัสเซลส์ และส่วนราชการไทยทุกแห่งในยุโรป ซึ่งสนับสนุนงบประมาณโดยกระทรวงการต่างประเทศ

1) เพิ่มความสำคัญกับกรอบกลไกสอดส่องงบประมาณของประเทศสมาชิก โดยเน้นความยั่งยืนของระดับหนี้ทั้งในภาครัฐและเอกชนควบคู่กับการขาดดุลงบประมาณ บนพื้นฐานของการเคารพพันธกรณีเรื่องดังกล่าวภายใต้สนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) อย่างเคร่งครัด ซึ่งกำหนดให้สมาชิกของสหภาพยุโรปสามารถขาดดุลการคลังได้ไม่เกินร้อยละ 3 ต่อ GDP และมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60

2) กำหนดให้จัดทำข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องนี้สาธารณะภายใต้กลไกสอดส่องภาวะงบประมาณของสมาชิกตามที่ระบุในสนธิสัญญาลิสบอนที่มีความเหมาะสมกับความสัมพันธ์เชิงเศรษฐศาสตร์ระหว่างระดับหนี้กับการขาดดุลงบประมาณ อันจะเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเตือนภัยล่วงหน้า

3) กำหนดให้มีมาตรการลงโทษเชิงการเมืองและค่าปรับ เช่น การเพิ่มหน้าที่ในการรายงานสถานะทั้งในรูปแบบเอกสาร และรายงานตรงต่อคณะมนตรียุโรป การเพิ่มอำนาจการสอดส่องรวมทั้งการจัดทำรายงานต่อสาธารณชน การเสียค่าปรับ การกักเงินสำรองในรูปแบบการเปิดบัญชีที่ให้ดอกเบี้ย เป็นต้น

Ragarajan and Prasad (2012) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปเพื่อบริหารจัดการหนี้ของรัฐ (State) และรักษาความสามารถในการชำระหนี้ของอินเดีย ถึงแม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตที่สูงขึ้นของอินเดียจะช่วยบรรเทาภาระดอกเบี้ยจากหนี้และปัญหาสัดส่วนหนี้ต่อ GDP ที่สูงมากเกินไป แต่อินเดียได้มีการปฏิรูปทางการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลัง

อินเดียมี 28 รัฐ และ 7 ดินแดนสหภาพของรัฐบาลกลาง (Union Territories) รัฐ (State) ส่วนใหญ่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายและพึ่งพาเงินโอน (Transfer) จากรัฐบาลกลาง (Central Government) โดยในช่วงปี ค.ศ. 1998 - 2004 อัตราขาดดุลเฉลี่ยของรัฐบาลกลางและรัฐ (รวมกัน) อยู่ที่ร้อยละ 9.3 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.3 ในปีงบประมาณ ค.ศ. 1997 - 1998 รวมทั้งมีการขาดดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ด้วย หลังจากปีงบประมาณ ค.ศ. 2004 - 2005 อินเดียได้มีการปฏิรูปทางการคลัง เช่น การควบคุมการเติบโตของรายจ่ายและการปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษี (เช่น การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีบริโภค) และการปรับเปลี่ยนจากการให้รัฐบาลกลาง เป็นผู้ปล่อยกู้ให้ภาครัฐ เป็นการให้รัฐกู้ผ่านกลไกตลาด (Market-based Financing) เป็นต้น โดยมุ่งหวังที่จะแก้ไขความไม่สมดุลทางการคลัง รวมถึงการปรับโครงสร้างหนี้และการลดรายจ่ายดอกเบี้ย สนับสนุนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนเริ่มสร้างบรรยากาศในการทำธุรกิจที่สนับสนุนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ

รัฐบาลกลางอินเดียได้มีการออกกฎหมายความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Legislation: FRL) หรือที่เรียกว่า “Fiscal Responsibility and Budget Management Act” ในปี ค.ศ. 2003 และได้สร้างแรงจูงใจแก่รัฐต่าง ๆ ในการออก FRL ประกอบด้วย การยืดระยะเวลาการชำระคืนต้นเงินกู้ โดยการปรับตารางการชำระคืนฯ เป็น 20 ปี และการลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ 7.5 รวมถึงอาจมีการยกหนี้บางส่วนไว้ในบางกรณีด้วย ซึ่งในช่วงแรกมีเพียงบางรัฐที่มีการออก FRL อย่างไรก็ตาม Finance Commission (FC) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทบทวนการดำเนินงานด้านการคลังของรัฐบาลกลางและรัฐ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่รัฐบาลกลางและรัฐ ได้กำหนดให้ทุกรัฐมี FRL ภายในปีงบประมาณ ค.ศ. 2009 ทุกรัฐของอินเดียจึงมี FRL ทั้งนี้ FRL ของรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้

กำหนดให้มีการทำแผนด้านการคลัง (Fiscal Plan) ในระยะปานกลาง และตัวชี้วัดสำคัญด้านการคลัง เสนอต่อสภานิติบัญญัติของรัฐ นอกจากนี้ บางรัฐได้มีการกำหนดข้อจำกัดของการค้ำประกัน (Limits on Guarantees) รวมถึงการเปิดเผยภาระผูกพัน (Contingent Liabilities) และการกู้ยืมอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากเป็นที่คาดการณ์ว่าเศรษฐกิจโลกจะเติบโตไม่มากนัก ประกอบกับความเสี่ยงจากการขึ้นราคาของสินค้าและน้ำมันในตลาดโลก รัฐบาลอินเดียอาจต้องเผชิญกับความยากลำบากในการลดรายจ่ายเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจากจำเป็นต้องออกมาตรการรายจ่ายต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical Spending) เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัว และอาจต้องเผชิญกับความท้าทายในกระบวนการปรับสมดุลทางการคลังด้วย

Kinda et al. (2013) ได้รวบรวมข้อมูลกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีการใช้ใน 87 ประเทศ และ 4 กลุ่มประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 – 2013 เพื่อเป็นการปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการคลัง ในบทความ “Fiscal rule at a glance: country details from a new dataset” โดย Budina et al. (2012) และ “Fiscal rules in response to the crisis – toward the ‘next generation’ rules: a new data set” โดย Schaechter et al. (2012)

ข้อมูลที่รวบรวมนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่า “กฎเกณฑ์ทางการคลังเป็นการกำหนดข้อจำกัดของนโยบายการคลังผ่านข้อกำหนดด้านงบประมาณที่เป็นตัวเลข” และครอบคลุมเฉพาะกฎเกณฑ์ฯ ที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ในกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงได้ไม่เกิน 1 ครั้งในรอบ 3 ปี และมีการบังคับใช้กับรัฐบาลกลาง (Central Government) เป็นอย่างน้อย

กฎเกณฑ์ด้านการคลังในบทความนี้แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่ (1) งบประมาณสมดุล (2) ด้านหนี้ (3) ด้านรายจ่าย และ (4) ด้านรายได้ โดยมีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งรัฐบาลกลาง (Central Government) ภาครัฐ (General Government) และภาคสาธารณะ (Public Sector) และได้มีการรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ดังกล่าว เช่น ความผูกพันทางกฎหมาย (Legal Basis) ความครอบคลุม (Coverage) ข้อยกเว้น (Escape Clauses) และกลไกที่สนับสนุนการบังคับใช้ซึ่งรวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับ การดำเนินการตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว เป็นต้น

ทั้งนี้ จากข้อมูลในการศึกษาดังกล่าว พบว่า 29 ประเทศจาก 87 ประเทศมีกฎเกณฑ์ด้านหนี้ โดยมีข้อสังเกตว่า ประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา มีกฎเกณฑ์ด้านการคลังแต่ไม่มีกฎเกณฑ์ด้านหนี้ สำหรับ 4 กลุ่มประเทศ ประกอบด้วย (1) กลุ่ม Central African Economic and Monetary Community (2) กลุ่ม Eastern Caribbean Currency Union (3) กลุ่ม European Union และ (4) กลุ่ม West African Economic and Monetary Union มีกฎเกณฑ์ด้านหนี้ทุกกลุ่มประเทศ

วิมล ชาตะมีนา และคณะ (2551) ได้นำเสนอกฎเกณฑ์ทางการคลังของประเทศฟิลิปปินส์ โดยในปี ค.ศ. 2004 ได้มีการกำหนดกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility) ไว้ใน Thirteenth Congress of The Republic of The Philippines โดยได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังไว้หลายประการ โดยในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะในส่วนของการก่อหนี้และการชำระหนี้ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) หลักการของการบริหารจัดการเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลัง มีดังนี้

(1) มุ่งสู่การจัดทำงบประมาณสมดุล โดยพยายามลดการขาดดุลลงเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายภายในระยะเวลาปานกลาง และต้องรักษาระดับไม่ให้อายจ่ายจากการดำเนินงานเกินกว่ารายได้จากการดำเนินงาน

(2) ลดการพึ่งพาการกู้ยืมและลดต้นทุนการชดเชยการขาดดุล โดยการลดระดับหนี้สาธารณะและหนี้รัฐบาลลง ให้อยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการหนี้ของประเทศได้

(3) ลดผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมภายในประเทศ โดยรักษาระดับการกู้ยืมที่ตลาดสามารถรองรับได้ และลดความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนจากการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ

(4) สนับสนุนการกำหนดงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นโดยการลดรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็นลง เช่น รายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายค่าดอกเบี้ย เพื่อนำงบประมาณไปใช้ในการลงทุนเพิ่มขึ้น

(5) การกำหนดให้มูลค่าของหนี้สินต้องมีปริมาณไม่เกินกว่ารายได้จากการจัดเก็บภาษีและทรัพย์สินอื่น ๆ และรัฐบาลจะไม่นำรายได้จากการขาย หรือการโอนทรัพย์สินมาชดเชยรายจ่ายการดำเนินงานของภาคสาธารณะ

(6) ให้มีการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น โดยกำหนดให้มีกลไกการควบคุมการจ่ายเงินงบประมาณ และการกำหนดมาตรการจัดทำงบประมาณสมดุล เพื่อป้องกันการก่อตัวของรายได้และฐานภาษี

2) การควบคุมหนี้ของประเทศ ประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการด้านหนี้ของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) รัฐบาลแห่งชาติจะต้องลดหนี้รวมของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงินให้มาอยู่ที่ร้อยละ 80 - 90 ของ GDP ให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2010 และรัฐบาลจะต้องลดหนี้ในส่วนของรัฐบาลแห่งชาติให้เหลือร้อยละ 60 - 65 ของ GDP

(2) หลังจากปี ค.ศ. 2010 หรือเมื่อบรรลุเป้าหมายการลดหนี้ที่ตั้งไว้ รัฐบาลจะต้องรักษาระดับสัดส่วนนี้อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจซึ่งอาจทำให้ข้อสมมติฐานเปลี่ยนแปลงไปและอาจจะมีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของประเทศ

(3) เป้าหมายในระยะปานกลางและเป้าหมายการขาดดุลประจำปีสำหรับภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และหนี้ของรัฐบาลจะต้องกำหนดไว้ในข้อตกลงระยะปานกลางและยุทธศาสตร์งบประมาณประจำปี โดยรัฐบาลจะต้องลดหนี้ให้ได้ภายใน 6 ปี

นอกจากนี้ วิมล ชาตะมีนา และคณะ (2551) ได้นำเสนอกฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการคลังสาธารณะ (Public Finance Act: PFA) ปี ค.ศ. 1989 และที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งภายใต้ PFA มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการด้านการคลังในหลายประเด็น อาทิ หลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการเงินการคลังด้วยความรับผิดชอบ (Principles of Responsible Fiscal Management) การจัดทำรายงานยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลัง (Fiscal Strategy Report) การจัดทำเอกสารสถานะทางการเงินการคลังในระยะยาว (Statement on Long-term Position) และข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน (Economic and Fiscal Update) เป็นต้น แต่ในที่นี้

จะขอกล่าวเฉพาะในส่วนของหลักเกณฑ์ของการบริหารจัดการทางการเงินการคลังด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งรัฐบาลจะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามหลักเกณฑ์นี้ 5 ประการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) การลดหนี้สินของภาครัฐให้อยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบ (Prudent) เพื่อเป็นการป้องกันปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อระดับหนี้สินของภาครัฐในอนาคต โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานจะต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงานในแต่ละปีงบประมาณ

2) เมื่อหนี้สินของภาครัฐอยู่ในระดับที่ระมัดระวังและรอบคอบแล้ว รัฐบาลจะต้องรักษาระดับนั้นไว้ภายในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม โดยที่รายจ่ายในการดำเนินงานต้องน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงาน

3) การรักษาและบริหารมูลค่าสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ทั้งหมดของรัฐบาล เพื่อต่อต้านปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สินทั้งหมดในอนาคต

4) การบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลังอย่างรอบคอบ

5) การปฏิบัติตามนโยบายต้องสอดคล้องกับการประมาณการเกี่ยวกับระดับอัตราภาษีในอนาคต นอกจากนี้ เอกสารทางการเงินรวมทั้งเอกสารการประมาณการทางการเงินจะต้องสอดคล้องกับรูปแบบมาตรฐานทางการบัญชีสากล (Generally Accepted Accounting Practice: GAAP)

IMF (แปลและเรียบเรียงโดย วิมล ชาตะมีนา และคณะ, 2550) ได้นำเสนอกฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังของประเทศปาเกีสถาน ซึ่งประเทศปาเกีสถานได้มีการออกกฎหมาย Fiscal Responsibility and Debt Delimitation Act (FRDD) ในปี ค.ศ. 2005 ที่มีเป้าหมายเพื่อลดระดับของการขาดดุลงบรายได้ (Revenue Deficit) และหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่มั่นคง โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของการบริหารหนี้สาธารณะ (Public Debt Management) ในขณะที่ควบคุมรายจ่ายการให้บริการสังคมและการลดความยากจน (Social and Poverty-reducing Expenditure) ซึ่ง FRDD ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางตัวเลขและกฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติสำหรับการบังคับใช้กับรัฐบาลกลาง โดยกฎเกณฑ์ทางตัวเลข (Numerical Rule) ประกอบด้วย

- 1) การลดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้ไม่เกินร้อยละ 60 ภายในปี ค.ศ. 2013
- 2) การลดอัตราการขยายตัวของสัดส่วนหนี้สาธารณะให้ไม่เกินร้อยละ 2.5 ต่อปี
- 3) การลดการขาดดุลงบรายได้ (Revenue Deficit) ภายในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2008
- 4) การจำกัดระดับการค้ำประกันใหม่ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อ GDP

กฎเกณฑ์ทางการเงินการคลังอาจถูกระงับชั่วคราวได้ หากสัดส่วนรายจ่ายการให้บริการสังคมและการลดความยากจนต่ำกว่าร้อยละ 4.5 ต่อ GDP หรือสัดส่วนการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการศึกษาต่อ GDP ลดลงเป็น 2 เท่า ในช่วงระยะเวลา 10 ปี

สำหรับข้อยกเว้น (Escape Clause) จะใช้ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินด้านความมั่นคงระดับประเทศ หรือกรณีเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติ ซึ่งจะต้องมีการรายงานต่อรัฐสภา

กฎเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติ ประกอบด้วย การเผยแพร่และจัดพิมพ์รายงานประจำปีในเรื่องกรอบงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term Budgetary Statement) รายงานผลการดำเนิน

นโยบายการคลัง (Fiscal Policy Statement) และนโยบายหนี้สาธารณะ (Debt Policy Statement) รวมทั้งการประมาณการตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจมหภาคและด้านการคลังในระยะยาว พร้อมรายละเอียดของวิธีดำเนินงานและเป้าหมายของการดำเนินงาน การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการประเมินว่าจะสามารถทำตามเป้าหมายได้หรือไม่ รายงานเหล่านี้จะต้องเสนอพร้อมกับการรายงานผลการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงการคลัง หากรัฐบาลกลางไม่สามารถลดระดับหนี้ได้ตามเป้าหมาย รัฐบาลจะต้องมีการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ระดับหนี้อยู่ในเป้าหมายให้ได้ภายใน 2 ปี โดยการลดขนาดโครงการ (Curtailment) ที่จ่ายจาก Federal Consolidated Fund

Debt Management Report (2014) กระทรวงการคลังญี่ปุ่นได้กำหนดกรอบการชำระหนี้รัฐบาลเพื่อลดภาระหนี้คงค้างของรัฐบาล ลดความเสี่ยงในการชำระหนี้และปรับโครงสร้างหนี้ และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการหนี้คงค้าง รวมทั้งเพื่อให้ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นได้รับการบริหารจัดการเสร็จสิ้นในช่วงอายุโครงการ โดยใช้หลักการที่โครงการหรือสินทรัพย์มีอายุโครงการประมาณ 60 ปี ดังนั้น รัฐบาลควรชำระคืนต้นเงินกู้ประมาณร้อยละ 1.6 (หรือ 1 ใน 60) ในแต่ละปีงบประมาณ โดยมีแหล่งเงินที่กำหนดตามกฎหมาย ได้แก่ เงินคงคลัง เงินงบประมาณ เงินงบประมาณเกินดุล รายรับจากการขายหุ้นในส่วนที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เงินบางส่วนจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และรายได้จากภาษีพิเศษ ทั้งนี้ ในการดำเนินการ กระทรวงการคลังสามารถจัดสรรเงินดังกล่าวเพื่อชำระหนี้ที่ครบกำหนดในปีนั้น ๆ หรือ นำส่งให้กองทุน Government Debt Consolidation Fund (GDCF) เพื่อบริหารจัดการเงินดังกล่าว ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการหนี้

Mendoza and Oviedo (2009) ได้ทำการศึกษาว่า กลุ่มประเทศในละตินอเมริกา ซึ่งประกอบด้วย บราซิล โคลอมเบีย คอสตาริกา และเม็กซิโกจะมีปัญหาความสามารถในการชำระหนี้หรือไม่ โดยจากข้อมูลในช่วงที่ผ่านมาพบว่า ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ระหว่างปี ค.ศ. 1996 - 2005 ของบราซิล โคลอมเบีย และเม็กซิโก เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 12 จากค่าเฉลี่ยระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1995 และสำหรับคอสตาริกา ถึงแม้ว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะคงที่ แต่อยู่ในระดับสูง (ประมาณร้อยละ 50)

การศึกษาวเคราะห์นอกรอบพื้นฐานกรอบแนวคิดของ Mendoza และ Oviedo ซึ่งใช้ในการประมาณการสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในอนาคตที่มีความสอดคล้องกับความสามารถในการชำระหนี้สำหรับรัฐบาลที่มีความไม่แน่นอนในเรื่องรายได้และสามารถก่อหนี้ได้เฉพาะหนี้ที่ไม่ใช่ภาระผูกพัน (Non-state-contingent Debt) โดยภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ได้กำหนดระดับของการก่อหนี้ที่รัฐบาลยังคงมีความสามารถชำระคืน (หรือที่เรียกว่า Natural Debt Limit) ไว้เท่ากับมูลค่าของดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ที่ได้มีการปรับมูลค่าของอัตราการเจริญเติบโตแล้ว ภายใต้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ที่ลดลงเป็นระยะเวลานานและได้มีการตัดลดรายจ่ายอย่างเต็มที่แล้ว

ผลการศึกษาภายใต้สมมติฐานพื้นฐาน (Baseline Assumption) ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของบราซิลและโคลอมเบียอาจจะไม่มีความยั่งยืน ในขณะที่สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ของคอสตาริกาและเม็กซิโกยังคงอยู่ในระดับที่ทั้งสองประเทศมีความสามารถในการชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ในปัจจุบันของทั้งสองประเทศต่างไม่ยั่งยืน เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตที่ลดลงและการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง นอกจากนี้ เมื่อคำนึงถึงความเสี่ยง

ทางเครดิต (Default Risk) สัดส่วนหนี้สาธารณะที่ยั่งยืนต่อ GDP จะลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งความเสี่ยงทางเครดิตไม่ได้รวมอยู่ในแบบจำลองของ Mendoza และ Oviedo

Makin (2005) ได้ศึกษาระดับหนี้สาธารณะของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ (ASEAN 4) และพบว่า 4 ประเทศดังกล่าวซึ่งเป็นศูนย์กลางของวิกฤตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี ค.ศ. 1997 - 1998 มีระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจนหลังวิกฤตและสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้วกว่าร้อยละ 25 รวมทั้งมีการขาดดุลการคลังเบื้องต้นเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะมาเลเซียและฟิลิปปินส์ที่ตัวเลขการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP ต่อเนื่องที่ระดับร้อยละ 4 - 6 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 สาเหตุสำคัญเนื่องจากรัฐบาลประเทศเหล่านี้ใช้นโยบายทางการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจประกอบกับเศรษฐกิจโลกถดถอยจึงพยายามผลักดันให้เศรษฐกิจฟื้นตัวโดยเร็ว ในส่วนสถาบันการเงินต่าง ๆ ในประเทศก็ได้เร่งระดมทุนหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ รวมทั้งรัฐบาลมีความพยายามพัฒนาตลาดการเงินในประเทศเพื่อการออกพันธบัตรและเครื่องมือทางการคลังในการระดมเงิน Makin มีข้อกังวลว่าการที่ระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจะนำไปสู่ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาคต่าง ๆ เช่น อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น ปัญหาแย่งการลงทุนของภาคเอกชน (Crowding Out) ความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ ต้นทุนการกู้เงินที่สูงขึ้น เงินทุนไหลออกอย่างรวดเร็ว (Capital Flight) หรือแม้แต่วิกฤตเศรษฐกิจในครั้งใหม่ ทั้งนี้ Makin ตั้งข้อสังเกตว่าแม้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ของประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Market) และประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศในโลกจะต่ำกว่าร้อยละ 60 ซึ่งเป็นกรอบหนี้สาธารณะของประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป แต่ในความเป็นจริงแล้วกว่าครึ่งหนึ่งของการผิดนัดชำระหนี้ในประเทศกลุ่มนี้เกิดขึ้นได้แม้ระดับหนี้สาธารณะจะต่ำกว่ากรอบ เนื่องจากประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่และประเทศกำลังพัฒนามีความเสี่ยงและอ่อนไหวต่อความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจสูง ภาคสถาบันการเงินอ่อนแอ และมีปัญหาด้านเครดิตในอดีต

Makin ได้ศึกษาความสัมพันธ์และข้อมูลดุลการคลังเบื้องต้น (Primary Balance) ข้อมูลหนี้สาธารณะ และอัตราดอกเบี้ยของประเทศ ASEAN 4 โดยใช้ข้อมูลจาก IMF Publications Government Finance Statistic and International Financial Statistic and Central Bank พบว่า Nominal Growth Rate ยังคงสูงกว่า Effective Interest Rate ซึ่งแสดงถึงการเติบโตที่ยังสูงกว่าต้นทุนทางการเงิน และดุลการคลังเบื้องต้นอยู่ในระดับที่ไม่เสี่ยงเกินไป แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในรายละเอียดว่า สัดส่วนรายจ่ายสำหรับภาระดอกเบี้ยของประเทศไทยมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้ สำหรับประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย Makin ได้แนะนำว่า ควรดำเนินนโยบายการคลังที่มีการเกินดุลการคลังเบื้องต้นที่เพิ่มขึ้น โดยแนะนำแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการประยุกต์ใช้หลักกลไกตลาดและหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principles) ให้มากขึ้นเพื่อให้เกิดรายรับที่สูงขึ้นและลดรายจ่าย

Alogoskoufis (2012) ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาวิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซ รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการรักษาเสถียรภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้หลักความยั่งยืนและความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Sustainability or Solvency) เป็นพื้นฐานในการศึกษา Alogoskoufis ได้อธิบายถึง 4 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ ได้แก่ (1) ภาระหนี้รัฐบาลต่อ GDP (The Government Debt to GDP) (2) อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Real Interest Rate)

(3) อัตราการเติบโตที่แท้จริง (Real GDP Growth Rate) และ (4) สัดส่วนการเกินดุลการคลังเบื้องต้นต่อ GDP (Primary Surplus as a share of GDP) ซึ่งงบประมาณเป็นปัจจัยเดียวที่เป็นเครื่องมือโดยตรงของรัฐบาลในการบริหารประเทศและรักษาความสามารถในการชำระหนี้ผ่านนโยบายและการตัดสินใจในการกำหนดรายจ่ายและรายได้ของรัฐบาล ในขณะที่ปัจจัยอื่น ๆ ที่กำหนดความสามารถในการชำระหนี้เป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ทั้งนี้ รัฐบาลควรสร้างและรักษาระดับการเกินดุลการคลังเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังหรือมีความสามารถในการชำระหนี้

สำหรับแนวทางการฟื้นฟูและปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกรีซ Alogoskoufis ได้เสนอแนะให้รัฐบาลรักษาวินัยทางการคลังในระยะยาว ดำเนินนโยบายเพื่อให้หลุดพ้นจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย มุ่งสู่สมดุลทางเศรษฐกิจ ลดช่องว่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต สุดท้ายประเทศจะเข้าสู่การเกินดุลงบประมาณ ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยมีระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP และระดับหนี้ที่ลดลง

Blanchard et al (1990) เสนอตัวชี้วัดสำหรับความยั่งยืนทางการคลังและทดสอบตัวชี้วัดกับข้อมูล 11 ประเทศ ในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) โดยแบ่งช่วงเวลาวิเคราะห์เป็น 3 ช่วงได้แก่ (1) การประเมินในระยะสั้นหรือ 1 ปี เป็นการใช้อ้างอิงข้อมูลต่าง ๆ ในปัจจุบัน (2) การประเมินในระยะปานกลางหรือ 5 ปี รวบรวมข้อมูลประมาณการและข้อมูลกิจกรรมค่าใช้จ่ายในอนาคต และ (3) การประเมินในระยะยาวหรือ 40 ปี โดยให้ความสำคัญกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น โครงการด้านสิ่งแวดล้อมและค่าใช้จ่ายโครงการด้านสังคม ค่ารักษาพยาบาลและการดูแลประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น และในการศึกษาได้ประเมินความยั่งยืนด้วยสมการทางการคลังภายใต้หลักการที่ว่า รัฐบาลมีการใช้จ่ายที่ไม่ได้ทำให้ระดับหนี้สาธารณะสูงขึ้นต่อเนื่องจนรัฐบาลต้องเพิ่มภาษี ซึ่งผลการศึกษาจะระบุช่องว่าง (Gap) หรือความแตกต่างระหว่างระดับภาษีในปัจจุบันเทียบกับระดับภาษีใน 3 ช่วงเวลาที่ศึกษา โดยระดับภาษีที่ยั่งยืนคือระดับภาษีที่คงที่สำหรับการรักษาระดับหนี้สาธารณะภายใต้การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลตามการประมาณการ หากตัวชี้วัดมีค่าเป็นบวกแสดงถึงแนวโน้มที่จะต้องขึ้นภาษีในอนาคต ผลการศึกษาพบว่าประเทศส่วนใหญ่มีค่า Gap ในระยะสั้นและระยะปานกลางที่เป็นบวกเพิ่มขึ้นหลังจากปี ค.ศ. 1983 โดยค่าเพิ่มสูงขึ้นชัดเจนในกรณีประเทศกรีซ สำหรับในระยะยาวประเทศส่วนใหญ่มี Gap ที่สูงกว่าระยะสั้นและระยะปานกลางอีกเล็กน้อย

Ardagna et al (2004) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายการคลังต่ออัตราดอกเบี้ย ซึ่งรัฐบาลที่มีการดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนปรนมักมีข้อกังวลว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยในระยะยาว อีกทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในระดับปริญญาตรีได้มีการระบุว่า การขาดดุลงบประมาณทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้น และนำไปสู่การลงทุนและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดน้อยลงในระยะยาว อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การขาดดุลการคลังและการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะมีผลต่ออัตราดอกเบี้ย โดยมีข้อสังเกตว่า งานศึกษาเหล่านั้นทำการศึกษาวิเคราะห์บนพื้นฐานของข้อมูลจากประเทศเดียว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษาผลกระทบของนโยบายการคลังต่ออัตราดอกเบี้ยนี้อยู่บนพื้นฐานข้อมูลของประเทศกลุ่ม OECD 16 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1960 - 2002 ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าความไม่สมดุลทางการคลังมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยในระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญทั้งทางสถิติและทางเศรษฐกิจ โดยจากการศึกษาพบว่า ร้อยละ 1 ของอัตราขาดดุลงบประมาณต่อ GDP (Primary deficit/GDP) ที่เพิ่มขึ้นจะสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.10 ของอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลอายุ 10 ปี และการเพิ่มขึ้นของอัตราดอกเบี้ยจะยิ่งมากขึ้น หากมีการนำผลกระทบจากการขาดดุลงบประมาณที่มีต่อนโยบายการคลังในอนาคตและตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาวร่วมพิจารณาด้วย นอกจากนี้จากการวิเคราะห์ด้วย Dynamic VAR พบว่า ร้อยละ 1 ของอัตราขาดดุลงบประมาณต่อ GDP (Primary deficit/GDP) ที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่การเพิ่มขึ้นสะสมของอัตราดอกเบี้ยถึงเกือบร้อยละ 15 ในช่วงระยะเวลา 10 ปี นอกจากนี้ ยังพบว่าการขาดดุลงบประมาณจะทำให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และเนื่องจากตลาดการเงินของกลุ่มประเทศ OECD มีความเชื่อมโยงกัน ทำให้การขาดดุลงบประมาณของประเทศอื่นมีผลต่ออัตราดอกเบี้ยในประเทศอีกด้วย อีกทั้งผลจากนโยบายการคลังต่ออัตราดอกเบี้ยในประเทศที่มีการพัฒนาด้านการเงินที่น้อยกว่าจะมีความรุนแรงมากกว่า

Curtasu (2011) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังจากงานวิจัยต่าง ๆ และได้ตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากไม่มีทฤษฎีใดทฤษฎีเดียวที่ได้รับการยอมรับในการศึกษาวิจัยระดับความยั่งยืนต่าง ๆ จึงมักใช้ตัวชี้วัดในการประเมิน เช่น ภายใต้ The Treaty of Maastricht ของ European Monetary Union ได้มีการกำหนดตัวชี้วัด (หรือ Fiscal Rule) ในการประเมินความยั่งยืน 2 รายการ ได้แก่ (1) สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณ (Government Deficit) ต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 3 และ (2) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ณ ราคาตลาดไม่เกินร้อยละ 60 นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำแผนเกี่ยวกับงบประมาณขาดดุลที่เพิ่มสูงขึ้นและแนวทางในการปรับตัวอย่างชัดเจน เพื่อบรรลุสถานะทางการคลังที่มั่นคงในระยะปานกลางและระยะยาวเพื่อรองรับค่าใช้จ่ายในการรับมือกับปัญหาประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาของ Curtasu แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 สัดส่วนหนี้สาธารณะของประเทศพัฒนาแล้วในสหภาพยุโรปส่วนใหญ่สูงกว่าระดับที่กำหนดโดย Maastricht Treaty สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณเบื้องต้นหรือการเกินดุลไม่สูงพอ และดุลการคลังเบื้องต้นต่อ GDP ไม่อยู่ในระดับที่มีความมั่นคงซึ่งสถานการณ์จะแย่ลงเมื่อวิกฤตเศรษฐกิจเริ่มขึ้น Curtasu ยกตัวอย่างในช่วงปี ค.ศ. 1991 - 2012 ที่อัตราการเติบโตของหนี้สาธารณะและภาระดอกเบี้ยสูงขึ้นอย่างชัดเจน และสูงกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของประเทศ และหากไม่มีการบริหารหนี้สาธารณะที่ดีเมื่อเศรษฐกิจมีปัญหาสัดส่วนหนี้สาธารณะก็จะพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีของประเทศกรีซ ซึ่งในปี ค.ศ. 2009 ตัวเลขหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงถึง 127 การขาดดุลงบประมาณต่อ GDP (General Public Deficit) สูงถึง 13.6 และสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เท่ากับ 166.05 ในปี ค.ศ. 2012

จากการศึกษาวิจัยทางการคลังในต่างประเทศพบว่า กรอบวินัยและกฎเกณฑ์ทางการคลังในแต่ละประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสมดุลทางการคลังและรักษาระดับหนี้สาธารณะเป็นสำคัญ โดยดำเนินการผ่านข้อกำหนดด้านงบประมาณ การใช้จ่ายและการกู้เงิน และมุ่งเน้นติดตามกรอบวินัยทางการคลังและตัวชี้วัดใน 3 ด้าน คือ (1) หนี้คงค้าง ประเทศส่วนใหญ่มีการกำหนดระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP เป็นตัวชี้วัด (2) การก่อหนี้ใหม่ หลายประเทศพิจารณาระดับการก่อหนี้ที่รัฐบาลจะมีความสามารถในการชำระคืน วิเคราะห์ผลกระทบหรือแนวโน้มต้องงบประมาณและการขาดดุลในอนาคต รวมทั้งแนวโน้มในการขึ้นภาษี และความเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาคต่าง ๆ (3) การชำระหนี้ มีเพียงประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดกรอบการชำระหนี้เพื่อลดภาระหนี้คงค้างของรัฐบาล ส่วนในประเทศอื่น ๆ ไม่พบวรรณกรรมที่มีการกำหนดหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกรอบการชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจน และมีงานวิจัยบางส่วนที่กล่าวถึงระยะเวลาการชำระคืนต้นเงินกู้ ใช้จ่ายด้านดอกเบี้ยและผลต่องบประมาณ และความสามารถในการชำระคืนหนี้ของรัฐบาลในภาพรวม แต่ไม่พบงานวิจัยที่กำหนดตัวชี้วัดหรือกรอบการชำระหนี้ที่ชัดเจน ทั้งนี้ มีความเป็นไปได้ว่าหากมีการดูแลการก่อหนี้ใหม่และระดับหนี้คงค้างที่เหมาะสมและรอบคอบ โดยการก่อหนี้ใหม่ได้พิจารณาเงื่อนไขการกู้เงินและแผนการชำระหนี้ที่บริหารจัดการได้จริง รวมถึงการกู้เงินต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังได้

2.4 กรอบวินัยการคลังต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกู้เงินและการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยในการดำเนินการกู้เงินรัฐบาลจะต้องดำเนินการภายใต้วินัยการคลัง 2 กรอบใหญ่ คือ กรอบกฎหมาย (Legal Framework) และกรอบนโยบายทางการคลัง (Fiscal Policy Framework) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 กรอบกฎหมาย (Legal Framework)

ในการกู้เงิน ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และชำระหนี้ของรัฐบาลจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายเงินคงคลัง ตลอดจนกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับต่าง ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้สรุปสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวโดยจำแนกเป็นส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน กฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และกฎหมายเกี่ยวกับการชำระหนี้ของรัฐบาลตามลำดับ ดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของรัฐบาล

(1) การกู้เงินภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (ภาคผนวก ก) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการหนี้สาธารณะและกลไกการกำกับดูแลหนี้ของหน่วยงานภาครัฐของประเทศ ได้กำหนดนิยามหรือขอบเขตของ “หนี้สาธารณะ” ในบริบทของประเทศไทยว่าหมายถึง

- หนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง (ซึ่งดำเนินการในนามรัฐบาล)
- หนี้เงินกู้ของหน่วยงานของรัฐ

- หนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ และ
- หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน (แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจ

ที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน)

เห็นได้ว่า กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะข้างต้นได้กำหนดให้การกู้เงินของรัฐบาลซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงการคลังถือเป็น “หนี้สาธารณะ” โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลได้ 5 วัตถุประสงค์ (มาตรา 20) ดังนี้

- (1) กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
- (2) กู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) กู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) กู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (5) กู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ

ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามวัตถุประสงค์ (1) กระทรวงการคลังจะต้องนำเงินกู้ที่ได้รับส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ เพื่อนำไปใช้จ่ายตามกระบวนการงบประมาณ เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณดังกล่าวจึงถือเป็นเงินกู้ในระบบงบประมาณ (On-budget) ส่วนการกู้เงินตามวัตถุประสงค์ (2) (3) (4) และ (5) กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดชัดเจนว่าไม่ต้องนำส่งคลัง เงินกู้ดังกล่าวจึงถือเป็นเงินกู้นอกกระบวนการงบประมาณ (Off-budget) ที่กระทรวงการคลังจะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดกรอบเพดานและเงื่อนไขในการกู้เงินแต่ละวัตถุประสงค์ไว้ ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 : การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ โดยทั่วไปการบริหารการคลังของรัฐบาลในระบบงบประมาณจะเริ่มจากการจัดเก็บรายได้ นำส่งคลัง⁵ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากรายได้ประเภทภาษี เพื่อให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดไว้โดยการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หากรายได้เพียงพอกับรายจ่ายที่ตั้งไว้รัฐบาลจะจัดทำเป็นงบประมาณสมดุลหรือเกินดุล ในทางกลับกันหากประมาณการรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายรัฐบาลจะมีการตั้งงบประมาณ “ขาดดุล” และดำเนินการ “กู้เงิน” เพื่อมาใช้จ่ายในระบบงบประมาณดังกล่าว ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณากลับกรองจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อตราเป็น “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ขึ้นใช้บังคับในแต่ละปี โดยปัจจุบันรายจ่ายภายใต้กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกอบด้วยรายจ่าย 4 หมวดใหญ่ ดังนี้⁶

1. **รายจ่ายลงทุน** เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนของหน่วยงานภาครัฐ และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศ

⁵ รายได้ ประกอบด้วย ภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่น ๆ

⁶ จำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ (งบประมาณสังเขป)

2. รายจ่ายประจำ เป็นรายจ่ายในการบริหารงานประจำของหน่วยงานภาครัฐประเภทงบดำเนินงาน งบบุคลากร ค่าใช้จ่ายเพื่อจัดซื้อบริการและพัสดุที่ไม่เป็นสินทรัพย์ประเภททุน ตลอดจนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมในการกู้เงินของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีมติรับภาระ

3. รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและต้นเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีมติรับภาระ

4. รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ได้แก่ รายการที่รัฐบาลได้จ่ายไปในปีงบประมาณก่อนจากเงินคงคลังซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้

เห็นได้ว่า การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณข้างต้นรัฐบาลสามารถนำไปใช้จ่ายได้ภายใต้กรอบกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีทั้งรายจ่ายที่เป็นงบลงทุน รายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อชำระหนี้ ตลอดจนการชดใช้เงินคงคลัง ทั้งนี้ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (มาตรา 21) ได้กำหนดว่า ในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น โดยให้ดำเนินการกู้เงินในประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลตั้งงบประมาณสมดุลหรือเกินดุล แต่กระแสรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ไม่สอดคล้องกับรายจ่ายของประเทศในแต่ละช่วงเวลา รัฐบาลก็ยังสามารถกู้เงินเพื่อบริหารสภาพคล่องในระยะสั้นเมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ด้วย โดยหลักการดังกล่าวได้นำมาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (มาตรา 9 ทวิ)

วัตถุประสงค์ที่ 2 : การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นการกู้เงินต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายนอกกรอบงบประมาณ (Off-budget) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้รัฐบาลกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องระบุวัตถุประสงค์ของการใช้เงินให้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากภาวะตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวยและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเงินการคลังและตลาดทุน รัฐบาลอาจกู้เงินในประเทศแทนการกู้เงินต่างประเทศก็ได้ (มาตรา 22 และมาตรา 23) โดยหลักการดังกล่าวได้นำมาจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

วัตถุประสงค์ที่ 3 : การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เป็นเงินกู้ภายนอกกรอบงบประมาณประเภทหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม (Refinance) โดยกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะกำหนดให้รัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างได้ทั้งหนี้ที่รัฐบาลกู้เองโดยตรง และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน⁷ ซึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนหรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยการกู้เงินดังกล่าวกฎหมายกำหนดกรอบวงเงินดังนี้

⁷ รัฐบาลสามารถค้ำประกันหนี้เงินกู้ให้กับหน่วยงาน 3 ประเภท คือ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ (มาตรา 7 ประกอบมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548)

- การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล สามารถกู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

- การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน กรณีหนี้เงินบาทให้ับรวมในวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น) กรณีหนี้ต่างประเทศ ให้ับรวมในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) (มาตรา 24)

นอกจากนี้ ในกรณีที่หนี้ที่ครบกำหนดซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินสูงมากและไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ในคราวเดียว กฎหมายยังได้ให้อำนาจรัฐบาลในการทยอยกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะล่วงหน้า (Prefunding) ก่อนถึงกำหนดชำระหนี้ได้ไม่เกิน 12 เดือน โดยเงินกู้ที่ได้รับก่อนจะครบกำหนดชำระหนี้ นั้น กฎหมายกำหนดให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ) เพื่อนำไปลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ดังกล่าวก็ให้กองทุนฯ นำส่งเงินคืนกระทรวงการคลังเพื่อชำระหนี้ต่อไป (มาตรา 24/1)

วัตถุประสงค์ที่ 4 : การกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ เป็นเงินกู้นอกระบบงบประมาณซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐกู้ยืมเงินต่อจากรัฐบาล ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับดำเนินโครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลสามารถกู้เงินเพื่อนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อได้ในกรณีที่เป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหากเป็นการกู้เงินในประเทศ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ับรวมในวงเงินค้ำประกัน (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) แต่หากเป็นการกู้เงินต่างประเทศให้ับรวมในวงเงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) (มาตรา 25)

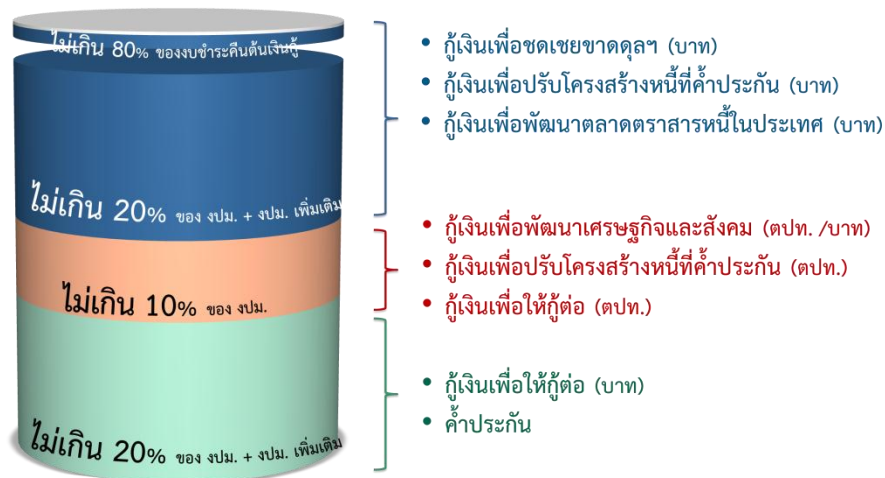
ทั้งนี้ เมื่อกระทรวงการคลังดำเนินการกู้เงินภายใต้มาตรา 25 ข้างต้นแล้วจะต้องทำสัญญาเพื่อให้กู้ต่อ (On-lending) แก่หน่วยงานผู้กู้ต่อโดยเร็ว โดยกระทรวงการคลังสามารถคิดดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้กู้ต่อได้ในอัตราและเงื่อนไขเดียวกับที่กระทรวงการคลังกู้มาจากแหล่งเงินกู้⁸ ดังนั้น ในการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อดังกล่าวภาระหนี้เงินกู้จึงตกเป็นของหน่วยงานผู้กู้ต่อไม่ใช่กระทรวงการคลังแต่อย่างใด

วัตถุประสงค์ที่ 5 : การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ภายในประเทศ เป็นการกู้เงินนอกระบบงบประมาณเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark) ในตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกู้เงินในประเทศโดยการออกตราสารหนี้ และนำเงินกู้อย่างกล่าวส่งให้ “กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้

⁸ ฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 และฎกระทรวงกำหนดอัตราและเงื่อนไขการเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551

ในประเทศ” (กองทุนฯ) เพื่อนำไปลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด เมื่อครบกำหนดชำระดอกเบี้ยหรือไถ่ถอนตราสารหนี้ดังกล่าวก็ให้กองทุนฯ นำส่งเงินคืนเพื่อชำระหนี้ เช่นเดียวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ล่วงหน้าตามมาตรา 24/1 ดังที่ได้กล่าวแล้ว โดยการกู้เงินในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้แนบรวมในวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีก ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้) (มาตรา 25/1)

แผนภาพที่ 2.1 กรอบเพดานการกู้เงินของรัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ



ที่มา : พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

จะเห็นได้ว่า กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดให้หนี้ที่รัฐบาลกู้ทั้งในและต่างประเทศเป็น “หนี้สาธารณะ” โดยรัฐบาลสามารถกู้เงินได้ทั้งในระบบงบประมาณ (On-budget) และนอกระบบงบประมาณ (Off-budget) ภายใต้กรอบวงเงินในการ “ก่อหนี้ใหม่” ปีละร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น (ตามแผนภาพที่ 2.1) ส่วนการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลเป็นการกู้เงินเพื่อชำระหนี้เดิม ซึ่งเป็นกลไกในการบริหารจัดการ “หนี้คงค้าง” เท่านั้น จึงไม่ถือว่าการก่อหนี้ใหม่ และกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะไม่ได้กำหนดกรอบเพดานในการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ไว้แต่อย่างใด

(2) การกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษ

นอกจากการกู้เงินภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะข้างต้นแล้ว ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ⁹ รัฐบาลยังสามารถตราพระราชกำหนดเพื่อเพิ่มอำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ได้ โดยรัฐบาลที่เสนอกฎหมายในช่วงเวลานั้น ๆ จะเป็นผู้กำหนด “วงเงิน” และ “วัตถุประสงค์” ในการใช้เงินกู้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของสถานการณ์ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (500,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. FIDF1)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (300,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. Tier 1-2)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 (200,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. เงินกู้ SAL)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 (780,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. FIDF3)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (400,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง)
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 (350,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ)
- พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 (50,000 ล้านบาท)

ทั้งนี้ การเสนอกฎหมายพิเศษที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการระดมเงินทุนเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน แต่วงเงินหรือรอบเพดานการกู้เงินตลอดจนวัตถุประสงค์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในสถานการณ์ปกติมีไม่เพียงพอและไม่สามารถรองรับได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเสนอกฎหมายพิเศษเพื่อเพิ่มช่องทางการระดมทุนเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ของประเทศ การกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษดังกล่าวจึงถือเป็นแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last Resort) ที่รัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร

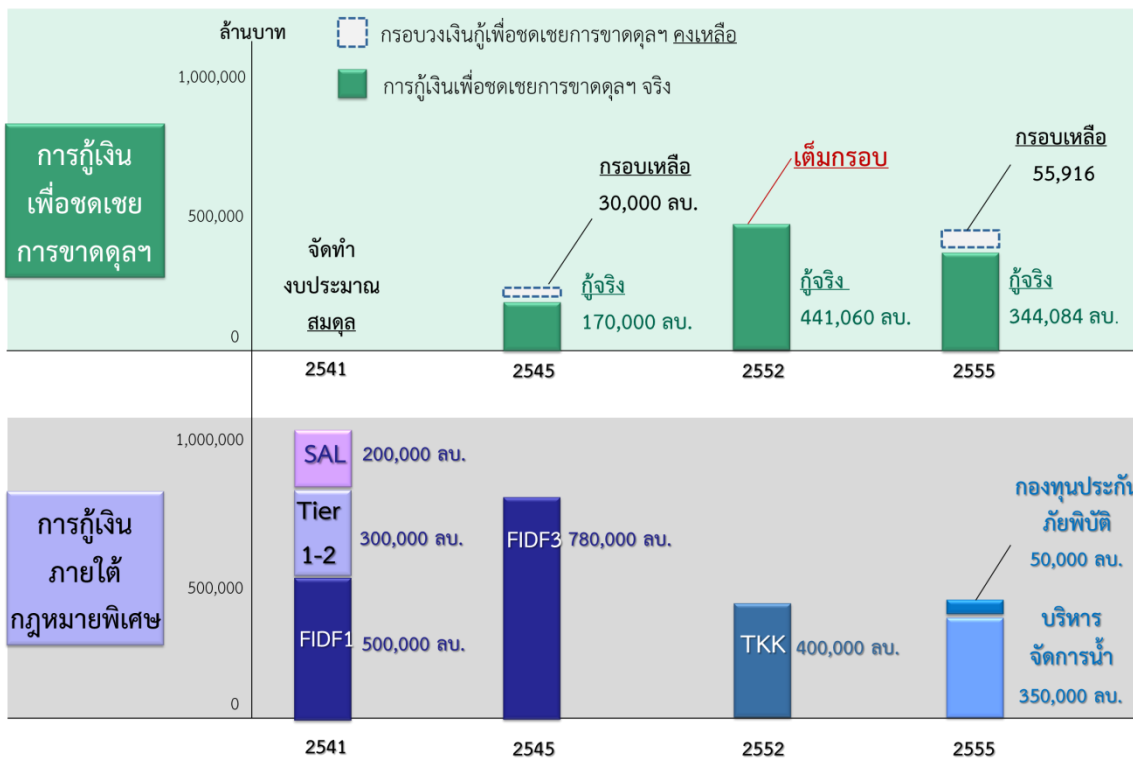
⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 บัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์อันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้...”

การคลังของประเทศในยามที่สถานการณ์ไม่ปกติได้ ดังเช่นในปี 2552 ซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในต่างประเทศ (Hamburger Crisis) ส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลได้กู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจนเต็มกรอบเพดานที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง) เพื่อนำไปใช้ดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในวงเงิน 400,000 ล้านบาท ดังแผนภาพที่ 2.2 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.2 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณฯ ในช่วงที่มีการตรากฎหมายพิเศษ



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แม้ว่าการตรากฎหมายพิเศษดังกล่าว รัฐบาลจะดำเนินการได้ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายผ่านทางระบบศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินอย่างต่อเนื่อง โดยเกือบทั้งหมดเป็นการกู้เงินและใช้จ่ายเงินเกินกรอบงบประมาณ (Off-budget)¹⁰ แม้ภายใต้กฎหมายพิเศษดังกล่าวจะมีการกำหนดกรอบวงเงินและวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนระยะเวลาในการกู้เงินที่ชัดเจนก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ยังไม่มีกำหนดกลไกในการชำระหนี้ ซึ่งถือเป็นการสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง

¹⁰ ยกเว้นการกู้เงินภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง) ในส่วนที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สทบเป็นเงินคงคลังจำนวน 50,000 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นเงินกู้ในระบบงบประมาณ

(Fiscal Responsibility) ที่สำคัญให้กับรัฐบาล ในปัจจุบันการกู้เงินโดยการตรากฎหมายพิเศษจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังบ่อยครั้ง ซึ่งอาจถูกตั้งคำถามถึงกรอบวินัยทางการคลังของประเทศได้

2) กฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล

นอกจากการกู้เงินแล้วกฎหมายยังได้บัญญัติรองรับการบริหารจัดการ “หนี้คงค้าง” ของรัฐบาลในระหว่างที่ยังไม่มีการชำระหนี้ด้วย โดยได้กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้ไว้ดังนี้

(1) การปรับโครงสร้างหนี้รัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐบาลดำเนินการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (กู้เงินในประเทศ) ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (มาตรา 9 ทวิ) และดำเนินการกู้เงินต่างประเทศภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 โดยในส่วนของ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กฎหมายวิธีการงบประมาณไม่ได้ให้อำนาจรัฐบาลในการปรับโครงสร้างหนี้ไว้ ดังนั้น ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2548 เมื่อหนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณครบกำหนดชำระ รัฐบาลจะมีการชำระหนี้อย่างครบถ้วน โดยไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากกรณีหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ที่มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ต่างประเทศได้

ภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยสามารถดำเนินการได้หลากหลายวิธี อาทิ ดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) แลกหนี้ (Swap) ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ (Prepayment) ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ (Extending-Shortening/Reschedule) ต่ออายุ (Roll-over) ซื้อคืน (Buyback) หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล (Redemption) เป็นต้น (มาตรา 14) โดยการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว จะดำเนินการเมื่อกระทรวงการคลังต้องการลดภาระการชำระหนี้ของรัฐ หรือปรับ Portfolio ลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการหนี้ในด้านต่าง ๆ

(2) การปรับโครงสร้างหนี้รัฐบาลภายใต้กฎหมายพิเศษ

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษ อาทิ พ.ร.ก. FIDF1 พ.ร.ก. Tier 1 - 2 และ พ.ร.ก. FIDF3 รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายพิเศษนั้น ๆ เนื่องจากกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินแต่ละฉบับได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถปรับโครงสร้างหนี้ ขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดได้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ในปี พ.ศ. 2548 การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษที่ผ่านมาทั้งหมด รวมทั้งกฎหมายพิเศษที่ตราขึ้นหลังจากปี พ.ศ. 2548 ซึ่งประกอบด้วย พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ

และ พ.ร.ก. กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ได้นำวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่กำหนดภายใต้กฎหมาย การบริหารหนี้สาธารณะมาปรับใช้กับการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษด้วย ซึ่งสามารถ ดำเนินการได้หลากหลายวิธี อาทิ การกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปรหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนด ชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล เป็นต้น

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการชำระหนี้ของรัฐบาล

สำหรับการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลไม่มีกฎหมายที่กำหนด “กรอบการชำระหนี้” ในแต่ละปีที่ชัดเจน แต่มีเพียงกฎหมายที่ได้กำหนด “แหล่งเงิน” ในการชำระหนี้ไว้นั้น โดยภายใต้ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายเงินคลัง และกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ได้กำหนดแหล่งเงินที่สามารถนำมาชำระหนี้ของรัฐบาลไว้ ดังนี้

(1) การชำระหนี้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

- **กรณีการชำระหนี้จากเงินงบประมาณ** : ตามพระราชบัญญัติการบริหาร หนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการด้านหนี้สินของรัฐบาลได้กำหนดให้ กระทรวงการคลัง “ตั้งงบประมาณ” เพื่อชำระหนี้ต้น ดอกเบี้ย ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออก และจัดการตราสารหนี้ได้ โดยเงินกู้ที่กระทรวงการคลังจะดำเนินการตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ ประกอบด้วย หนี้เงินกู้ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และเป็น ผู้รับภาระโดยตรง (Direct Liability) ซึ่งได้แก่ หนี้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณฯ (มาตรา 21) และหนี้เงินกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 22)

- **กรณีการชำระหนี้ตัวเงินคลัง** : ตัวเงินคลัง (T-bill) เป็นตราสารหนี้ระยะสั้น ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารเงินสดของรัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณ โดยในกรณีที่เงินคลังอยู่ใน ระดับที่สูง พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 13 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง สามารถนำเงินคลังมาปรับลดปริมาณตัวเงินคลังได้ และในทางกลับกันหากปริมาณเงินคลัง มีไม่เพียงพอต่อการเบิกจ่ายของภาครัฐ กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการออกตัวเงินคลัง และนำเงินที่ ได้รับส่งคลัง เพื่อเพิ่มปริมาณเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงเห็นได้ว่าการนำเงินคลังมาชำระหนี้ T-bill ในกรณีนี้เป็นการชำระหนี้เพียงชั่วคราวระหว่างปีงบประมาณเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการ บริหารดุลเงินสดของรัฐบาล

- **การชำระหนี้เงินกู้เพื่อให้กู้ต่อ** : ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อ แก่หน่วยงานตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ มาตรา 25 นั้น กระทรวงการคลังจะต้องทำ สัญญาเพื่อให้กู้ต่อ (On-lending) แก่หน่วยงานผู้กู้ต่อ โดยกระทรวงการคลังสามารถคิดดอกเบี้ยและ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้กู้ต่อได้ในอัตราและเงื่อนไขเดียวกับที่กระทรวงการคลังกู้มาจากแหล่ง เงินกู้ จึงกล่าวได้ว่าในการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อดังกล่าวภาระหนี้เงินกู้จะตกเป็นของหน่วยงานผู้กู้ต่อ ไม่ใช่ กระทรวงการคลังแต่อย่างใด ดังนั้น แหล่งเงินในการชำระหนี้เงินกู้ตามมาตรา 25 จึงมาจากตัวหน่วยงาน ผู้กู้ต่อ ซึ่งอาจนำมาจากรายได้ของตนเองหรือขอรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ก็ได้ (ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีมีมติรับภาระ) อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวคืนได้ครบจำนวน

กระทรวงการคลังก็ยังคงมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ดังกล่าว เพราะกระทรวงการคลังถือเป็นลูกหนี้ของแหล่งเงินกู้โดยตรง

- **การชำระหนี้เงินกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ** : เนื่องจากเงินกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศนี้กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังนำส่งเข้ากองทุนฯ เพื่อนำไปลงทุน และเมื่อครบกำหนดชำระดอกเบี้ยหรือไถ่ถอนตราสารหนี้ดังกล่าว ก็ให้กองทุนฯ นำส่งเงินคืนกระทรวงการคลังเพื่อชำระหนี้ต่อไป ดังนั้นแหล่งเงินในการชำระหนี้ตามมาตรานี้จึงมาจากเงินที่กองทุนฯ จะนำส่งคืนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากกองทุนฯ บริหารเงินดังกล่าวแล้วไม่สามารถส่งคืนกระทรวงการคลังได้ครบจำนวน กระทรวงการคลังก็ยังคงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวได้

(2) การชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลตามกฎหมายเงินคงคลัง

กรณีนี้ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 7 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถนำเงินคงคลังมาชำระหนี้ได้ในกรณีที่มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว และเพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารหนี้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร การนำเงินคงคลังมาชำระหนี้ในกรณีนี้ส่งผลให้ปริมาณเงินคงคลังลดลง ดังนั้น ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะขออนุมัติเบิกเงินคงคลังมาชำระหนี้ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ปริมาณเงินคงคลังของประเทศมีสภาพคล่องเพียงพอและไม่กระทบต่อดุลเงินสดของรัฐบาลในระยะยาว นอกจากนี้ การนำเงินคงคลังมาชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวกฎหมายเงินคงคลังยังกำหนดให้ต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยคืนเงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไปด้วย

(3) การชำระหนี้ของรัฐบาลตามกฎหมายพิเศษ

- **การชำระหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3** : การชำระหนี้เงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู แต่เดิม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 ได้กำหนดให้ **ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)** รับภาระในการชำระคืนต้นเงินกู้ โดยมีแหล่งเงินหลักมาจากกำไรสุทธิของ ธปท. (กรณี FIDF1) และสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา (กรณี FIDF3) และให้**กระทรวงการคลัง**รับผิดชอบในการตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ย (ภาคผนวก ข) อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดในการดำเนินงานที่ผ่านมาทำให้ ธปท. ไม่สามารถชำระคืนต้นเงินกู้ได้ ส่งผลให้ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมาต้องมีการ Roll-over หนี้เงินกู้ FIDF1 และ FIDF3 อย่างต่อเนื่อง ทำให้กระทรวงการคลังต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยจำนวนมหาศาลในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 รัฐบาลมีความจำเป็นต้องกู้เงินจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่และสร้างระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องระดมภาระหนี้เดิมให้อยู่ในกรอบที่สามารถบริหารจัดการได้ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการและการชำระหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อลดภาระงบประมาณ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้**กองทุนเพื่อการฟื้นฟู** มีหน้าที่**ชำระต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ FIDF1 และ FIDF3** โดยกำหนดแหล่งที่มาในการชำระหนี้เงินกู้

FIDF1 และ FIDF3 เพิ่มเติม 2 แห่ง คือ (1) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตามจำนวนที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด และ (2) เงินนำส่งที่ ธปท. เรียกเก็บจากสถาบันการเงิน (ภาคผนวก ค) โดยปัจจุบัน ธปท. เรียกเก็บในอัตราร้อยละ 0.46 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก¹¹

การปรับปรุงแนวทางการชำระหนี้ข้างต้นทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ธปท. และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ) มีส่วนร่วมรับผิดชอบภาระหนี้เงินกู้ FIDF1 และ FIDF3 ซึ่งทำให้ลดภาระงบประมาณ ที่ต้องจ่ายดอกเบี้ย FIDF ไปได้ปีละกว่า 60,000 ล้านบาท นอกจากนี้ยังช่วยให้รัฐบาล สามารถนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปใช้เพื่อดำเนินโครงการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

- การชำระหนี้เงินกู้ตามกฎหมายพิเศษฉบับอื่น นอกจาก พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 แล้ว กฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินอีก 5 ฉบับ ประกอบด้วย พ.ร.ก. Tier 1-2 พ.ร.ก. เงินกู้ SAL พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ และ พ.ร.ก. กองทุนส่งเสริม การประกันภัยพิบัติ ไม่ได้กำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงจำเป็นต้อง “ตั้งงบประมาณ” เพื่อชำระหนี้ตามกฎหมายพิเศษซึ่งไม่มีแหล่งชำระหนี้โดยเฉพาะด้วย ซึ่งเป็นไปตาม หลักการทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายวิธีการงบประมาณ

ทั้งนี้ สามารถสรุปกรอบกฎหมาย (Legal Framework) ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน การปรับ โครงสร้างหนี้ และการชำระหนี้ของรัฐบาลได้ตามตารางที่ 2.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน ปรับโครงสร้างหนี้ และชำระหนี้ของรัฐบาล

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กู้เงิน	ปรับโครงสร้างหนี้	แหล่งเงินชำระหนี้
1. พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	✓	✓	✓
2. พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	✓	-	✓
3. พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491	-	-	✓
4. พ.ร.ก. อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (พ.ร.ก. FIDF1)	✓	✓	✓
5. พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของ ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (พ.ร.ก. Tier 1-2)	✓	✓	-
6. พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟู เศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 (พ.ร.ก. เงินกู้ SAL)	✓	✓	-
7. พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 (พ.ร.ก. FIDF3)	✓	✓	✓

¹¹ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 3/2555 เรื่อง การกำหนดอัตราเงินนำส่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการ ส่งเงินนำส่ง และการนำส่งเงินเพิ่มเข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กู้เงิน	ปรับโครงสร้างหนี้	แหล่งเงินชำระหนี้
8. พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง)	✓	✓	-
9. พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 (พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ)	✓	✓	-
10. พ.ร.ก. กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555	✓	-	-
11. พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 (พ.ร.ก. ปรับปรุงหนี้ FIDF)	-	-	✓

จากกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและการชำระหนี้ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภายใต้สถานการณ์ปกติรัฐบาลสามารถกู้เงินได้ทั้งในระบบงบประมาณ (On-budget) และนอกงบประมาณ (Off-budget) นอกจากนี้ ยังสามารถตรากฎหมายพิเศษเพื่อเพิ่มเติมอำนาจการกู้เงินในช่วงวิกฤตต่าง ๆ ได้ด้วย ในขณะที่การชำระหนี้ของรัฐบาลในปัจจุบันกำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้ส่วนใหญ่มาจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ว่ากฎหมายเงินคงคลังและ พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 จะมีการเปิดช่องให้สามารถนำเงินคงคลังและแหล่งเงินอื่นมาชำระหนี้ได้ก็ตาม แต่แหล่งเงินในการชำระหนี้ดังกล่าวมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการชำระค่อนข้างมาก ปรากฏตามตารางที่ 2.2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบกรอบการกู้เงินและการชำระหนี้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมายในปัจจุบัน

	กรอบการกู้เงิน	แหล่งเงินชำระหนี้
ในงบประมาณ (On-budget)	กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ	
	1. ชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ไม่เกิน 20% ของ งบประมาณ และ 80% ของงบชำระคืนต้นเงินกู้	เงินงบประมาณ
นอกงบประมาณ (Off-budget)	2. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กู้ ตปท.) ไม่เกิน 10% ของ งบประมาณ	เงินงบประมาณ
	3. ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ - หนี้เงินกู้ของรัฐบาล ไม่เกินหนี้เดิม - หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (บาท) นับรวมในวงขาดดุลฯ - หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน (ตปท.) นับรวมในวงเงินกู้ ตปท.	เงินงบประมาณ หน่วยงานผู้กู้ หน่วยงานผู้กู้
	4. ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ (บาท) ไม่เกิน 20% ของ งบประมาณ ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ (ตปท.) นับรวมในวงเงินกู้ ตปท.	หน่วยงานผู้กู้ต่อ หน่วยงานผู้กู้ต่อ
	5. พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ นับรวมในวงขาดดุลฯ	กองทุนฯ

กรอบการกู้เงิน		แหล่งเงินชำระหนี้
กฎหมายพิเศษ		
1. พ.ร.ก. FIDF1	วงเงิน 500,000 ลบ.	- สินทรัพย์คงเหลือในบัญชี ผลประโยชน์ (ชำระเฉพาะ FIDF1) - เงินกำไรสุทธิของ ธปท. - เงินหรือสินทรัพย์ของ FIDF - เงินนำส่งที่ ธปท. เรียกเก็บจาก สถาบันการเงิน
2. พ.ร.ก. FIDF3	วงเงิน 780,000 ลบ.	
3. พ.ร.ก. Tier 1-2	วงเงิน 300,000 ลบ.	เงินงบประมาณ
4. พ.ร.ก. เงินกู้ SAL	วงเงิน 200,000 ลบ.	
5. พ.ร.ก. เงินกู้ไทยเข้มแข็ง	วงเงิน 400,000 ลบ.	
6. พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ	วงเงิน 350,000 ลบ.	
7. พ.ร.ก. กองทุนส่งเสริมประกันภัยพิบัติ	วงเงิน 50,000 ลบ.	

2.4.2 กรอบนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Framework)

นอกจากกรอบกฎหมายข้างต้นแล้ว ในการกู้เงินของรัฐบาล กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะยังต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดด้านหนี้สาธารณะภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) ด้วย ซึ่งกระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ริเริ่มจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความยั่งยืนหรือเสถียรภาพทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว และได้มีการปรับปรุงตัวชี้วัดและ/หรือเป้าหมายแล้วรวม 4 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 ในเดือนพฤศจิกายน 2544 ได้มีการริเริ่มกรอบความยั่งยืนทางการคลังและกำหนดตัวชี้วัด 3 ตัว ประกอบด้วย ตัวชี้วัดด้านหนี้สาธารณะ 2 ตัว ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (เป้าหมายไม่เกินร้อยละ 65) และ ตัวชี้วัดที่ 2 ภาระหนี้ต่องบประมาณ (เป้าหมายไม่เกินร้อยละ 16) และตัวชี้วัดด้านการจัดทำงบประมาณ 1 ตัว ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 3 การจัดทำงบประมาณสมดุล (เป้าหมายภายในปี 2552)

ครั้งที่ 2 ในเดือนมิถุนายน 2545 เมื่อกระทรวงการคลังได้เข้ารับภาระความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (FIDF) ได้มีการปรับปรุงเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยปรับเป้าหมายของ ตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จากไม่เกินร้อยละ 65 เป็นร้อยละ 60 และเป้าหมายของ ตัวชี้วัดที่ 3 การจัดทำงบประมาณสมดุลจากภายในปี 2552 เป็นภายในปี 2551

ครั้งที่ 3 ในเดือนกรกฎาคม 2546 ได้มีการปรับเป้าหมายของ ตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จากไม่เกินร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 55 และเป้าหมายของ ตัวชี้วัดที่ 3 การจัดทำงบประมาณสมดุลจากภายในปี 2551 เป็นภายในปี 2548 ซึ่งต่อมารัฐบาลได้มีการจัดทำงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2548 และ 2549

ครั้งที่ 4 ในเดือนเมษายน 2547 ได้มีการปรับปรุงเป้าหมายของตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จากไม่เกินร้อยละ 55 เป็นร้อยละ 50 และได้มีการเพิ่มตัวชี้วัดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 4 รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณ (เป้าหมาย ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25)

ครั้งที่ 5 ในเดือนสิงหาคม 2552 ได้มีการปรับปรุงเป้าหมายของตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จากไม่เกินร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 60 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการปรับลดความเข้มข้นของเป้าหมายด้านหนี้สาธารณะของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เนื่องจากการดำเนินนโยบายและมาตรการของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ 2552 ประกอบกับประมาณการรายได้รัฐบาลปี 2552 ในขณะนั้นบ่งชี้ว่า รัฐบาลจะมีการจัดเก็บรายได้ที่ต่ำกว่าเป้าหมาย ทำให้คาดว่าจะมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลการคลังในจำนวนที่สูงกว่าที่คาดการณ์ อีกทั้งรัฐบาลจะมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลในปี 2553 นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีการค้าประกันการกู้เงินให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสำหรับโครงการรับจำนำสินค้าเกษตรและได้มีแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งพ.น.พ.และกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแผนฯ ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยแหล่งเงินกู้ประมาณ 1 ล้านล้านบาท ทั้งจากการกู้โดยตรงของรัฐบาลและการกู้ของรัฐบาลวิสาหกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้คาดว่า จะมีผลให้ระดับหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น ทำให้จำเป็นต้องปรับเป้าหมายตัวชี้วัดที่ 1 ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จากไม่เกินร้อยละ 50 เป็นไม่เกินร้อยละ 60 ซึ่งยังคงต่ำกว่าเป้าหมายที่รองรับวิกฤตในช่วงปี 2540 ที่เป็นที่มาของการจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จากไม่เกินร้อยละ 65) เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล

ทั้งนี้ สรุปพัฒนาการของตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลังปรากฏตามตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ผ่านมา

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย				
	2544	2545	2546	2547	2552
1. ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP	≤ 65 %	≤ 60 %	≤ 55 %	≤ 50 %	≤ 60 %
2. ภาระหนี้ต้องงบประมาณ	≤ 16 %			≤ 15 %	
3. การจัดทำงบประมาณสมดุล	2552	2551	2548		
4. รายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณ	N/A	N/A	N/A	≥ 25 %	

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังข้างต้นว่า กรอบความยั่งยืนทางการคลังไม่ใช่กฎหมายที่มีบทบังคับใช้ตามกฎหมาย (Law Enforcement) ซึ่งหมายความว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินการคลังของ

รัฐบาลทราบเท่าที่ยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลต้องมีภาระผูกพันต่อรัฐสภาในการนำเสนอขอความเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จึงเห็นสมควรให้รัฐบาลกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังไปพร้อมกับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาด้วย เช่น

(1) การกำหนดสัดส่วนภาระหนี้สาธารณะต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 60 เพราะในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการปรับกรอบความยั่งยืนดังกล่าวจากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 55 และมาสู่ที่ร้อยละ 60 โดยลำดับมาแล้วอย่างต่อเนื่อง หรือ

(2) ในกรณีรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชดเชยเงินต้นรวมกับดอกเบี้ยในแต่ละปีต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ในข้อเท็จจริงรัฐบาลได้จัดสรรงบชำระหนี้ต้นเงินกู้สำหรับปีงบประมาณ 2556 ไว้เพียงร้อยละ 2.1 และร้อยละ 2.0 ในปีงบประมาณ 2555 เท่านั้น ทำให้การเบิกจ่ายเงินเพื่อชดเชยเงินต้นและดอกเบี้ยในแต่ละปีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 - 12 เทียบกับเป้าหมายที่ร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้กระทรวงการคลังต้องทำการปรับยืดอายุหนี้คงเหลือโดยเฉลี่ยจาก 5.3 ปี ออกไปเป็น 7.5 ปี ทำให้ภาระค่าดอกเบี้ยจ่ายเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ อีกทั้งยังเป็นการผลักภาระการชำระหนี้ต้นเงินกู้ออกไปในอนาคต

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ **รศ.ดร. ศาสตรา สุตสวัสดิ์ (2556)** ซึ่งได้พิจารณาถึงกฎการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รวมถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้ในประเทศไทยแล้วเห็นว่า มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การควบคุมขนาดงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลในแต่ละปี การควบคุมการกู้เงินและระดับหนี้สาธารณะของประเทศ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้กำหนดเกณฑ์หรืองบประมาณที่ใช้สำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปี ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปีจึงค่อนข้างน้อย

แม้ว่าตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังข้างต้นจะไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย (Non-binding) โดยเป็นเพียงกรอบนโยบาย (Policy Framework) ในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 ได้มีการนำกรอบนโยบายดังกล่าวมาระบุไว้เพื่อเป็นเกณฑ์ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะในแต่ละปีงบประมาณ “สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP” และ “สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณ” จะต้องอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง¹²

เห็นได้ว่า กรอบความยั่งยืนทางการคลังข้างต้นกำหนดตัวชี้วัดด้านหนี้สาธารณะ 2 ตัว คือ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณ โดยตัวชี้วัดที่ 1 “ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP” เป็นการควบคุมปริมาณหนี้สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย หนี้เงินกู้ของรัฐบาล รวมถึงหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อไม่ให้เกินไปกว่าศักยภาพและระดับรายได้ของประเทศ ตัวชี้วัดนี้จึงเป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ก่อหนี้ไปเพื่อการลงทุนและเพิ่มผลผลิตของประเทศ (Productive Spending) ตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

¹² ตามข้อ 4 (3) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549

ส่วนตัวชี้วัดที่ 2 “ภาระหนี้ต้องประมาณ” เป็นการควบคุมปริมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ที่รัฐบาลต้องจ่ายจากงบประมาณในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ โดย “ภาระหนี้” ประกอบด้วย ต้นเงินที่ครบกำหนดชำระ ดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียม โดยเป็นภาระหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ การกำหนดภาระหนี้ต้องประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังก็เพื่อพิจารณาว่า ในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะต้องใช้เงินงบประมาณเพื่อชำระหนี้มากน้อยเพียงใด และจะสามารถนำไปลงทุนในโครงการเพื่อพัฒนาประเทศได้เท่าใด หากในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ รัฐบาลมีสัดส่วนการชำระหนี้ต้องประมาณสูง แสดงให้เห็นว่าในปีนั้นภาระหนี้ของรัฐบาลอาจจะเบียดบังสัดส่วนของเงินงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นในทางปฏิบัติไม่ว่าจะมีต้นเงินกู้ครบกำหนดชำระมากเพียงใด สำนักงบประมาณจะควบคุมการจัดสรรงบชำระหนี้ให้ไม่เกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลัง จึงอาจถือได้ว่าตัวชี้วัดที่ 2 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ “จำกัด” ปริมาณการชำระหนี้เพื่อไม่ให้ไปเบียดบังการลงทุน การรักษาสัดส่วนภาระหนี้ต้องประมาณเพื่อไม่ให้เกินกรอบความยั่งยืนทางการคลังภายใต้ตัวชี้วัดนี้ จึงไม่ได้สะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศ (Fiscal Solvency) แต่อย่างใด

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง กรอบความยั่งยืนทางการคลัง และกฎเกณฑ์ทางการคลังในบทที่ 2 นี้เห็นได้ว่า การกำหนดนิยามของวินัยทางการคลังมุ่งเน้นการดูแลรายจ่ายให้สมดุลกับรายได้เป็นหลัก และส่วนใหญ่จะครอบคลุมถึงการรักษาระดับของหนี้ให้อยู่ในระดับที่สามารถดูแลได้

ในการนำวินัยทางการคลังไปสู่การปฏิบัติ หลายประเทศได้มีการออกกฎหมายความรับผิดชอบทางการคลัง (เช่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์และปากีสถาน เป็นต้น) รวมถึงมีการออกกฎเกณฑ์ทางการคลัง (เช่น กฎเกณฑ์งบประมาณสมดุล กฎเกณฑ์ด้านหนี้ กฎเกณฑ์ด้านรายจ่าย และกฎเกณฑ์ด้านรายได้ เป็นต้น) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน สำหรับเป็นกรอบวินัยในการดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศ

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นคณะผู้วิจัยพบว่า มีเพียงประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดกรอบการชำระหนี้เพื่อลดภาระหนี้คงค้างของรัฐบาล ส่วนในประเทศอื่น ๆ ไม่พบวรรณกรรมที่มีการกำหนดหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกรอบการชำระหนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษานี้พบว่า ในแต่ละประเทศได้มีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่มีความแตกต่างกัน รวมถึงกฎเกณฑ์ทางการคลังต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงอาจสรุปได้ว่า การที่มีหนี้สาธารณะอยู่ในระดับสูงไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะมีความเสี่ยงสูงเสมอไป แต่สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือการให้ความสำคัญกับวิธีหรือกระบวนการในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะที่มีประสิทธิภาพควรเป็นเรื่องที่ต้องมีความตระหนักและให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

ในกรณีของประเทศไทยนอกจากการกู้เงินภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะแล้ว ยังมีการกู้เงินในรูปแบบกฎหมายพิเศษ ซึ่งถึงแม้ว่าจุดประสงค์ในการกู้เงินจะชัดเจนและสามารถดำเนินการได้ เช่น ในกรณีฉุกเฉิน แต่การก่อหนี้ใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่มีวงเงินกู้ที่สูง จะส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของระดับหนี้สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญในเวลาอันรวดเร็ว จึงมีความเสี่ยงต่อการรักษาตัวชี้วัดและกรอบวินัยทางการคลังที่กำหนดไว้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การมีกรอบการชำระหนี้จะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะสามารถนำมาใช้เป็นช่องทางเพื่อให้การบริหารจัดการหนี้มีประสิทธิภาพ ลดภาระดอกเบี้ย ลดความเสี่ยงในการปรับโครงสร้างหนี้ รวมทั้งเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่เข้มแข็งยิ่งขึ้น เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวทางการกำหนดกรอบการชำระหนี้ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้จริงภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 3

สภาพปัญหาในปัจจุบัน

จากผลการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้เห็นว่า การบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพเป็นตัวสะท้อนความยั่งยืนทางการคลังที่สำคัญของรัฐบาลทุกประเทศ โดยแต่ละประเทศมีการกำหนดตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐาน ระดับการพัฒนา และเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

ตัวชี้วัดด้านการรอบการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศไทยที่คณะผู้วิจัยกล่าวถึงในผลงานนี้ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ (1) ตัวชี้วัดด้านการก่อหนี้ใหม่ (2) ตัวชี้วัดด้านระดับหนี้สาธารณะคงค้าง และ (3) ตัวชี้วัดด้านการชำระหนี้ โดยประเทศส่วนใหญ่จะเน้นการควบคุมการก่อหนี้ใหม่ และรักษาระดับหนี้สาธารณะคงค้างให้อยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้ ส่วนด้านการชำระหนี้ มีเพียงประเทศญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียวที่ได้กำหนดกรอบการชำระหนี้รัฐบาลเพื่อลดภาระหนี้คงค้าง และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการหนี้คงค้าง สำหรับประเทศอื่น ๆ คณะผู้วิจัยไม่พบว่ามีกรอบการชำระหนี้ที่ชัดเจนแต่อย่างใด

จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะของประเทศไทยทั้ง 3 ด้านตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 พบว่า

1. ตัวชี้วัดการก่อหนี้ใหม่ : ใช้กรอบตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินภายใต้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทั้งการกู้เงินในระบบงบประมาณ (On-budget) และนอกงบประมาณ (Off-budget) ตามสัดส่วนที่กำหนด คือ (1) การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเป็นเงินบาท และการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น (2) การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเป็นเงินตราต่างประเทศ และการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อเป็นเงินตราต่างประเทศ กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย และ (3) การค้ำประกันเงินกู้และการกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อเป็นเงินบาท ดำเนินการได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้มีการออกกฎหมายพิเศษเป็นครั้งคราวให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น ๆ ให้ทันต่อสถานการณ์ โดยไม่ใช้กรอบวงเงินกู้ที่มีอยู่ทั้ง 3 กรอบ ให้เต็มสัดส่วนก่อนเนื่องจากการออกกฎหมายพิเศษเป็นอำนาจของรัฐบาลจึงดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แตกต่างจากการกู้เงินในระบบงบประมาณ คือ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมในกรณีที่รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่ม ซึ่งการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้มีขั้นตอนและกระบวนการมากกว่า และใช้เวลานานกว่า

2. ตัวชี้วัดด้านหนี้สาธารณะคงค้าง : ใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลังเป็นตัวชี้วัด ซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ 2 ตัวชี้วัด คือ สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และสัดส่วนภาระหนี้ต้องประมาณรายจ่าย ที่กำหนดค่าเป้าหมายร้อยละ 60 และร้อยละ 15 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี รัฐบาลสามารถปรับเปลี่ยนค่าเป้าหมายตามสถานการณ์ต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

3. ตัวชี้วัดด้านการชำระหนี้ : ไม่มีกรอบการชำระหนี้

ในบทที่ 3 นี้คณะผู้วิจัยจะศึกษาสภาพปัญหาการกู้เงินของรัฐบาล ตลอดจนการบริหารจัดการหนี้ และชำระหนี้ภายใต้กรอบกฎหมายและกรอบนโยบายในช่วง 17 ปีที่ผ่านมาหรือตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤตทางการเงินของประเทศในปี 2540 เพื่อแสดงให้เห็นว่าแม้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะไม่เคยกู้เงินเกินกรอบกฎหมาย (ตัวชี้วัดที่ 1) และมีการรักษากรอบวินัยทางการคลังด้านระดับหนี้สาธารณะอย่างเคร่งครัด (ตัวชี้วัดที่ 2) แต่อย่างไรก็ดี การที่รัฐบาลไม่จัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ (ตัวชี้วัดที่ 3) อย่างเหมาะสมและสม่ำเสมออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในหลายมิติได้ เช่น ระดับหนี้สาธารณะที่ไม่ลดลง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้ภาระดอกเบี้ยต้องประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นจนเปียดังบลงทุน ตลอดจนความเสี่ยงในการกระจุกตัวของภาระหนี้ในระยะยาว ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายด้านความน่าเชื่อถือ หรือ Credit Rating ของประเทศในที่สุด

3.1 การกู้เงิน และการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาล

ในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา (ปี 2541 - 2557) รัฐบาลได้ดำเนินการกู้เงิน ปรับโครงสร้างหนี้ และชำระหนี้เงินกู้ภายใต้กรอบของกฎหมายและกรอบความยั่งยืนทางการคลังอย่างต่อเนื่อง ทั้งการกู้เงินใหม่ในระบบงบประมาณ (On-budget) และนอกงบประมาณ (Off-budget) ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ และภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ รวมทั้งการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ เนื่องจากไม่ได้รับจัดสรรงบชำระหนี้ในส่วนของต้นเงินที่เพียงพอ ซึ่งในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงปริมาณการกู้เงิน การปรับโครงสร้างหนี้ และการชำระหนี้ของรัฐบาลระหว่างปีงบประมาณ 2541 - 2557 โดยรวบรวมจากฐานข้อมูลสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายการกู้เงินและการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา สถานะหนี้ของรัฐบาลในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อประเมินผลกระทบต่อการบริหารจัดการหนี้สินของภาครัฐ และการดำเนินนโยบายการคลังในภาพรวมในลำดับต่อไป ดังนี้

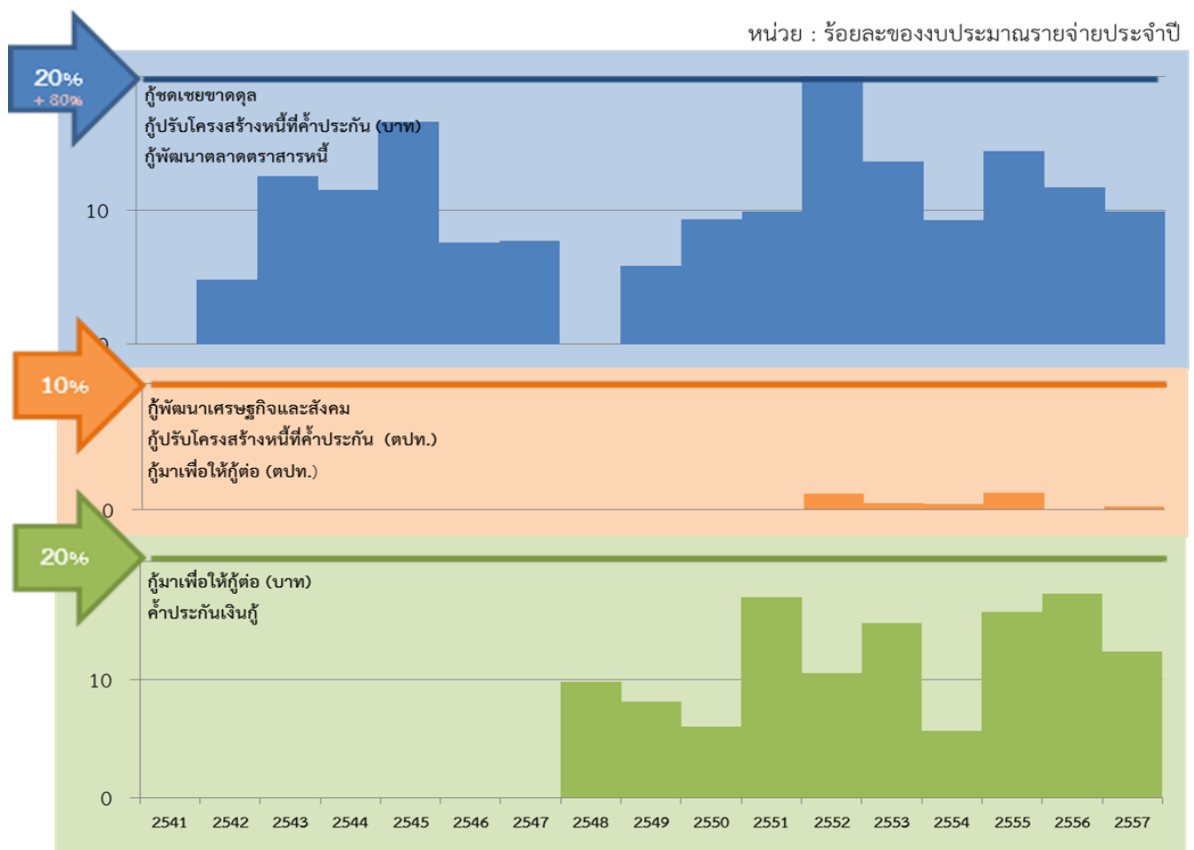
3.1.1 การกู้เงินของรัฐบาล

เพื่อให้สะท้อนถึงภาระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นจริงในแต่ละปีงบประมาณ คณะผู้วิจัยจึงได้ชี้ให้เห็นถึงการกู้เงินของรัฐบาลทั้งการกู้เงินใหม่ และการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ โดยก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ในปี 2548 การกู้เงินหลักของรัฐบาลจะมาจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แต่นับตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินได้เพิ่มทั้งการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคม การกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยถือเป็นการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ แต่มีการกำหนดกรอบเพดานการกู้ที่เป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กล่าวข้างต้น

นอกเหนือจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการกู้เงินนอกระบบงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ แล้ว ยังมีการกู้เงินอีกส่วนหนึ่งที่ถือว่ามีความสำคัญที่ทำให้ภาระหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ การกู้เงินโดยการตราเป็นกฎหมายพิเศษต่าง ๆ เพื่อใช้รองรับการกู้เงินในกรณีฉุกเฉินจำเป็น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมารัฐบาลมักจะมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ทั้งที่ยังไม่มีการกู้เงินเต็มกรอบเพดานภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

แผนภาพที่ 3.1 เปรียบเทียบสัดส่วนของการกู้เงินจริงกับกรอบเพดานภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ

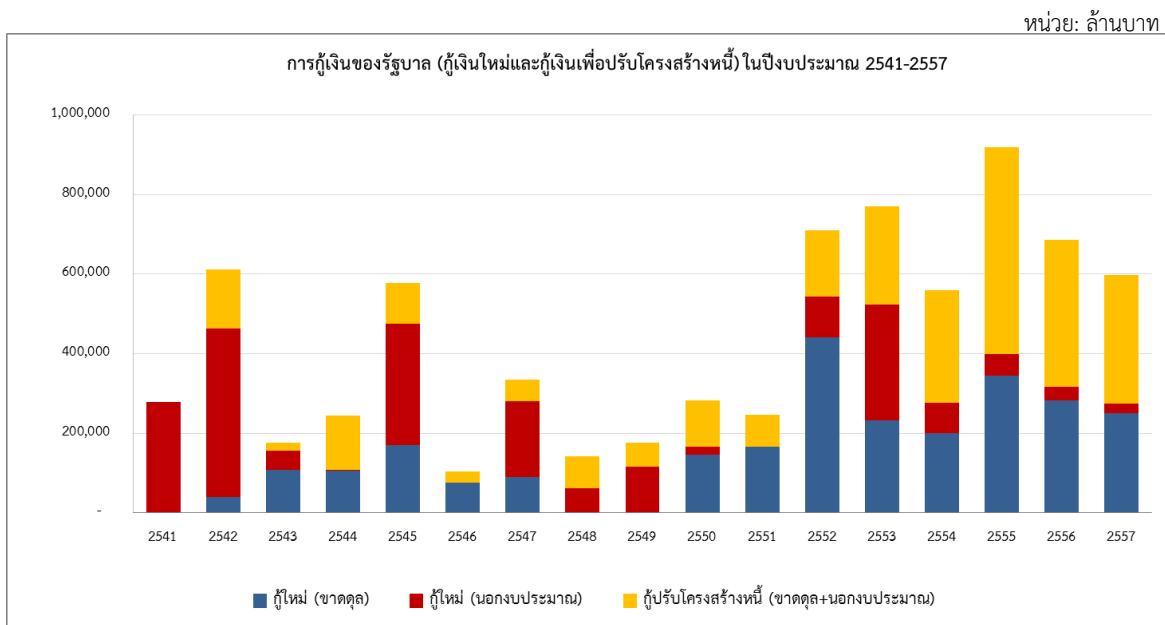


หมายเหตุ : ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ในปีงบประมาณ 2548 กรอบเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณใช้กรอบเพดานภายใต้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ
ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ตามแผนภาพที่ 3.1 ได้แสดงให้เห็นว่า กระทรวงการคลังไม่เคยกู้เงินเต็มกรอบเพดานภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ยกเว้นปี 2552 ที่เกิดวิกฤตทางการเงินในสหรัฐอเมริกา

ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก รัฐบาลจึงมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบเพดานที่ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น ในขณะที่ปี 2541 2545 และ 2555 ซึ่งเกิดวิกฤตทางการเงินในประเทศและเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งใหญ่ รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพิ่มเติม โดยไม่ใช้กรอบวงเงินกู้ที่มีอยู่ทั้ง 3 กรอบ ให้เต็มเสียก่อน (รายละเอียดการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ จะได้กล่าวไว้ในส่วนของการกู้เงินนอกงบประมาณ) ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจการการกู้เงินของรัฐบาลมากขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้แสดงให้เห็นองค์ประกอบการกู้เงินและปริมาณการกู้เงินของรัฐบาลหลัก ๆ 3 ส่วน ได้แก่ การกู้เงินในระบบงบประมาณ การกู้เงินนอกระบบงบประมาณ และการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลทั้งในส่วนของการกู้เงินในระบบงบประมาณและนอกระบบงบประมาณ ดังแผนภาพที่ 3.2

แผนภาพที่ 3.2 การกู้เงินของรัฐบาล (กู้เงินใหม่และกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้)
ในปีงบประมาณ 2541 - 2557



- หมายเหตุ : 1. การกู้เงินนอกระบบงบประมาณ หมายถึง การกู้เงินภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ยกเว้น การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ
2. การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้บรวมนเฉพาะการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนด แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบชำระหนี้

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากแผนภาพที่ 3.2 ได้แสดงให้เห็นถึงปริมาณการกู้เงินใหม่นอกกรอบงบประมาณ (สีแดง) ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงวิกฤตในปี 2540 2545 และ 2552 โดยตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา ปริมาณการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ (สีเหลือง) มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งมีสาเหตุหลักส่วนหนึ่งมาจากการที่กระทรวงการคลังไม่ได้รับจัดสรรงบชำระหนี้ที่เพียงพอ

1) การกู้เงินในระบบงบประมาณ

การกู้เงินในระบบงบประมาณ หมายถึง การกู้เงินเพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างประมาณการรายได้ และประมาณการรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งคือ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยนับตั้งแต่เกิดวิกฤตการเงินในช่วงปี 2540 – 2541 (วิกฤตต้มยำกุ้ง) รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล ทำให้มีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (ยกเว้นในปีงบประมาณ 2548 – 2549 ที่รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบสมดุล อย่างไรก็ตามในปีงบประมาณ 2549 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กระทรวงการคลังออกตั๋วเงินคลังเพิ่มเติมอีก 80,000 ล้านบาท เพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารเงินสดของรัฐบาล ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการจัดทำงบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2549 แต่ยังคงมีการกู้เงินในระบบงบประมาณในปีดังกล่าว) โดยมีเพียงปีงบประมาณ 2552 ที่กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบเพดาน

2) การกู้เงินนอกระบบงบประมาณ

นอกจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งเป็นการกู้เงินในระบบงบประมาณแล้ว ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลยังได้ดำเนินการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ ภายใต้กรอบเพดานตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะฯ และกรอบวงเงินตามพระราชกำหนดต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การกู้เงินภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ

ตารางที่ 3.1 การกู้เงินนอกงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ

ปีงบประมาณ	กู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม		รัฐบาลกู้มาเพื่อให้กู้ต่อ มาตรา 25
	มาตรา 22 (กู้เป็นเงินตราต่างประเทศ)	มาตรา 23 (กู้เงินบาททดแทนเงินกู้ ต่างประเทศ)	
2552			✓
2553	✓		✓
2554	✓		✓
2555	✓		✓
2556			✓
2557		✓	✓

จากตารางที่ 3.1 ได้แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ รัฐบาลได้มีการกู้เงินนอกงบประมาณ นอกเหนือจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ดังนี้

- ปีงบประมาณ 2552 จนถึงปัจจุบัน กระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินเพื่อให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อตามมาตรา 25 เพื่อใช้ลงทุนในโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ โดยกู้เป็นเงินบาท

- ปีงบประมาณ 2553 - 2555 กระทรวงการคลังได้กู้เงินตราต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามมาตรา 22 เพื่อนำมาใช้ในโครงการลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งที่ต้องจ่ายเป็นเงินตราต่างประเทศ

- ปีงบประมาณ 2557 เป็นปีแรกที่เริ่มมีการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกู้เป็นเงินบาททดแทนเงินกู้ต่างประเทศตามมาตรา 23

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเพิ่มช่องทางการกู้เงินตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้น แต่กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดกรอบเพดานการกู้เงินแต่ละวัตถุประสงค์ไว้ (กำหนดกรอบร้อยละ 20 และร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย) เพื่อควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาล

(2) การกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ

นอกจากการกู้เงินนอกระบบงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ แล้ว ยังมีการกู้เงินนอกระบบงบประมาณอีกวิธีหนึ่ง คือ การกู้เงินในกรณีฉุกเฉินจำเป็น โดยการตราเป็นพระราชกำหนดเพื่อเพิ่มวงเงินกู้ในช่วงวิกฤตต่าง ๆ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน โดยยังมิใช่กรอบเพดานการกู้เงินภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ เต็มวงเงิน ซึ่งถือเป็นส่วนที่สำคัญอย่างหนึ่งที่**ขาดเต็มภาระหนี้ของรัฐบาล**มากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- การกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการเงินในประเทศในช่วงปี 2540

ในช่วงปี 2540 ประเทศประสบปัญหาวิกฤตการเงินในประเทศ (วิกฤตต้มยำกุ้ง) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟูฯ) ต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยข้อจำกัดในการระดมทุนของกองทุนฟื้นฟูฯ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดขึ้น 2 ฉบับ เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินภายในประเทศเพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูฯ โดยในปี 2541 ได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 **ในวงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท (FIDF1)** และในปี 2545 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 **ในวงเงินไม่เกิน 780,000 ล้านบาท (FIDF3)** ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนินการกู้เงินภายใต้ พ.ร.ก. FIDF1 เต็มวงเงินส่วน พ.ร.ก. FIDF3 ดำเนินการกู้จริงจำนวน 693,327 ล้านบาท

นอกจากการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูฯ แล้ว รัฐบาลยังได้มีการตรากฎหมายพิเศษอีก 2 ฉบับ เพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินและฟื้นฟูเศรษฐกิจ ประกอบด้วย (1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 ซึ่งได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินภายในประเทศเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเสริมสร้างความมั่นคง

ของระบบสถาบันการเงินภายในประเทศที่ประสบปัญหาขาดความมั่นคงและไม่สามารถให้สินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (โดยการเพิ่มทุนสถาบันการเงิน) ในวงเงินไม่เกิน 300,000 ล้านบาท (Tier 1-2) ซึ่งดำเนินการกู้จริงจำนวน 73,734 ล้านบาท และ (2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเพื่อการลงทุนเสริมสร้างความแข็งแกร่งหรือเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจในวงเงินไม่เกิน 200,000 ล้านบาท (พ.ร.ก. เงินกู้ SAL) ซึ่งดำเนินการกู้จริงจำนวน 178,499 ล้านบาท โดยการกู้เงินตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดเวลาให้ดำเนินการได้ไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2543

- การกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2552

ในช่วงปี 2552 ได้เกิดวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศ (Hamburger Crisis) ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกและส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็วรัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินบาทเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ภายในวงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง) โดยการกู้เงินดังกล่าวกฎหมายกำหนดเวลาให้ดำเนินการได้ไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2553 และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการด้วย ซึ่งกระทรวงการคลังดำเนินการกู้จริงจำนวน 398,940 ล้านบาท

- การกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในช่วงปี 2555

เนื่องจากในช่วงปลายปี 2554 ได้เกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศตลอดจนเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จึงได้ตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวน 2 ฉบับ ประกอบด้วย

1. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 : เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศเพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศภายในวงเงินไม่เกิน 350,000 ล้านบาท (พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ) โดยการกู้เงินดังกล่าวกฎหมายกำหนดเวลาให้ดำเนินการได้ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2556 และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการด้วย โดยมีการลงนามในสัญญาจำนวน 349,999 ล้านบาท แต่ดำเนินการกู้จริงจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2557 จำนวน 25,393 ล้านบาท

2. พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศเพื่อนำส่งเข้า “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” เพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัยและทำ

ประกันภัยต่อ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจ โดยให้กู้เงินได้ภายในวงเงินไม่เกิน 50,000 ล้านบาท โดยดำเนินการกู้จริงจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2557 จำนวน 86 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่า การกู้เงินนอกงบประมาณภายใต้กฎหมายพิเศษรัฐบาลจะกำหนดวงเงินกู้ตามความจำเป็นในแต่ละสถานการณ์ จึงถือได้ว่า การกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษไม่มีกรอบเพดานเหมือนการกู้เงินนอกงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ซึ่งมีกรอบเพดานอย่างจำกัด จากการศึกษาข้อมูลการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษทั้ง 7 ฉบับ ตามที่กล่าวข้างต้น พบว่ามีเพียงปีงบประมาณ 2552 ในช่วง Hamburger Crisis ที่รัฐบาลออกกฎหมายพิเศษหลังจากการที่กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบเพดานแล้ว ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องออก พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง กรอบวงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท เพิ่มเติม ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า สมเหตุสมผลในการกู้เงินผ่านกรอบการกู้เงินในงบประมาณที่มีอยู่ให้เต็มเสียก่อนที่จะกู้เงินผ่านกฎหมายที่ไม่มีกรอบเพดานกำหนด โดยรัฐบาลมีอำนาจกำหนดกรอบเอง

3) การปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล

หลังจากที่มีการก่อหนี้แล้ว เมื่อหนี้ครบกำหนดชำระกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการบริหารจัดการหนี้ที่เกิดขึ้นโดยจะต้องขอตั้งงบประมาณเพื่อชำระคืน ซึ่งก่อนมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงบประมาณจะจัดสรรงบชำระหนี้ให้เต็มตามจำนวนหนี้ที่ครบกำหนดชำระ หรือหากได้รับงบชำระหนี้ไม่เพียงพอ กระทรวงการคลังสามารถนำเงินคงคลังมาชำระหนี้ส่วนที่เหลือได้ตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และมีการตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยเงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ในช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ กระทรวงการคลังไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ในประเทศได้ ยกเว้นหนี้ภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้เพิ่มความยืดหยุ่นของการปรับโครงสร้างหนี้ ทำให้กระทรวงการคลังสามารถปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะในประเทศได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 มาตรา 24 และมาตรา 24/1 แต่มีได้ควบคุมปริมาณการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ให้อยู่ภายใต้กรอบเพดานเหมือนเช่นการกู้เงินอื่น ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ มีเพียงการกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้ได้ไม่เกินจำนวนหนี้ที่ครบกำหนดเท่านั้น ทำให้สำนักงบประมาณใช้เป็นช่องทางในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ ไม่ครบตามวงเงินหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปี หรือไม่ต้องจัดสรรเลยทั้งจำนวน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีวงเงินงบประมาณเหลือไปจัดสรรในงบลงทุนมากขึ้น ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงต้องบริหารจัดการหนี้โดยการปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มมากขึ้นทุกปี (เฉลี่ยปีละ 100,000 ล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ 2550 – 2557) และผลกระทบหนี้ไปในอนาคต **ทำให้หนี้พอกพูนมากขึ้น**

ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังไม่สามารถชำระหนี้ที่ก่อขึ้นในอดีตได้ และยังคงก่อหนี้ใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการกู้เงินโดยการออกกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ทำให้ภาระหนี้ของรัฐบาลทั้งในส่วนของต้นเงิน และดอกเบี้ยที่ต้องชำระจากเงินงบประมาณในแต่ละปีพอกพูนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ และอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การไม่ชำระต้นเงินเป็นจำนวนมากติดต่อกันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ภาระดอกเบี้ยสูงขึ้น ซึ่งในส่วนนี้เองที่ไปเบียดบังงบลงทุนได้ ตัวอย่างเช่น การปรับโครงสร้างหนี้วงเงิน 100,000 ล้านบาท ไปเป็นหนี้อายุ 10 ปี ที่มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี จะส่งผลให้เกิดภาระหนี้ในส่วนของดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น 4,000 ล้านบาทต่อปี ในอีก 10 ปีข้างหน้า และเนื่องจากกระทรวงการคลังมีการปรับโครงสร้างหนี้ประมาณ 100,000 ล้านบาทต่อปี ในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา จึงส่งผลให้มีภาระดอกเบี้ยสะสมเพิ่มขึ้นถึง 28,000 ล้านบาทต่อปี โดยจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2557 มีภาระดอกเบี้ยเท่ากับ 28,000 ล้านบาท สูงกว่าในปีงบประมาณ 2550 ที่จำนวน 4,000 ล้านบาท กว่า 7 เท่าตัว

3.1.2. การชำระหนี้ของรัฐบาล

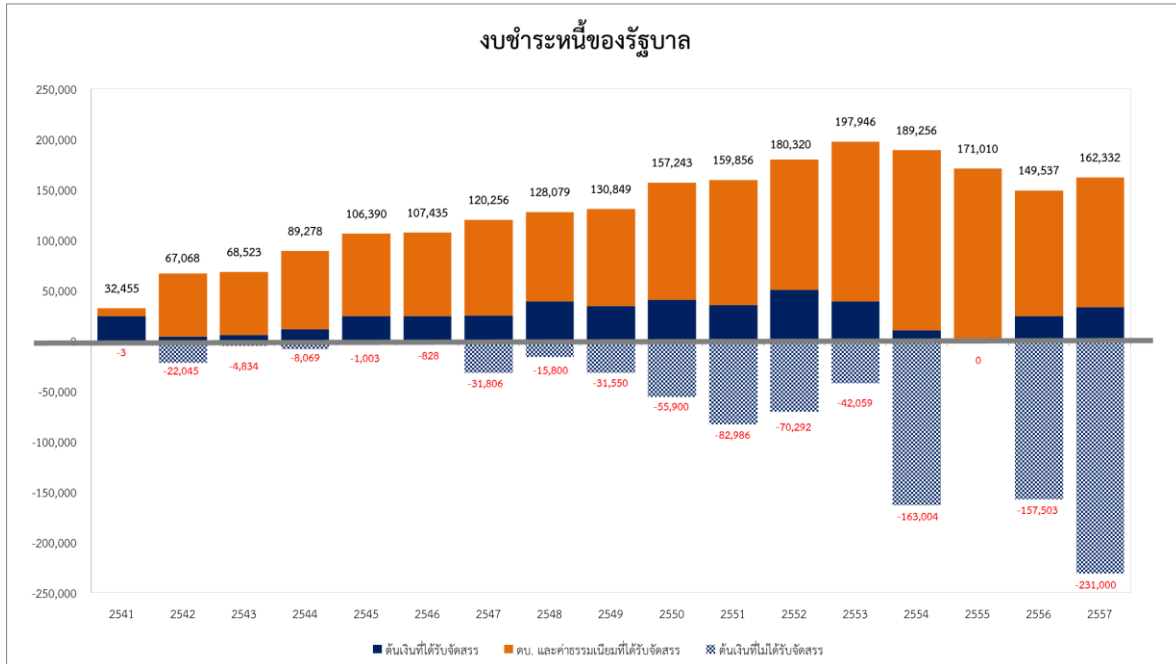
การกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วย่อมมีผลต่อภาระหนี้ของรัฐบาลที่ต้องชำระคืนทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยให้ครบถ้วน ไม่ให้เกิดการผิวนัดชำระหนี้ อันจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลมีการชำระหนี้ทั้งจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจากแหล่งเงินอื่น ดังนี้

1) การชำระหนี้จากเงินงบประมาณ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังชำระหนี้ทั้งในส่วนของเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ได้จากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น ภาระหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะฯ แหล่งเงินที่นำมาชำระจึงมาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่สำหรับการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ นั้นจะต้องพิจารณาตามแหล่งเงินที่นำมาชำระที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ หากไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ แหล่งเงินที่จะนำมาชำระหนี้จะมาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะฯ หรือแม้แต่การกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินตามกฎหมายดังกล่าว จึงใช้แหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้มาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก ซึ่งการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อรวมกับหนี้เดิมของรัฐบาลที่มีอยู่ ทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณที่จะต้องชำระเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในส่วนของต้นเงินที่ครบกำหนด

แผนภาพที่ 3.3 งบชำระหนี้ของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2541 – 2557

หน่วย : ล้านบาท

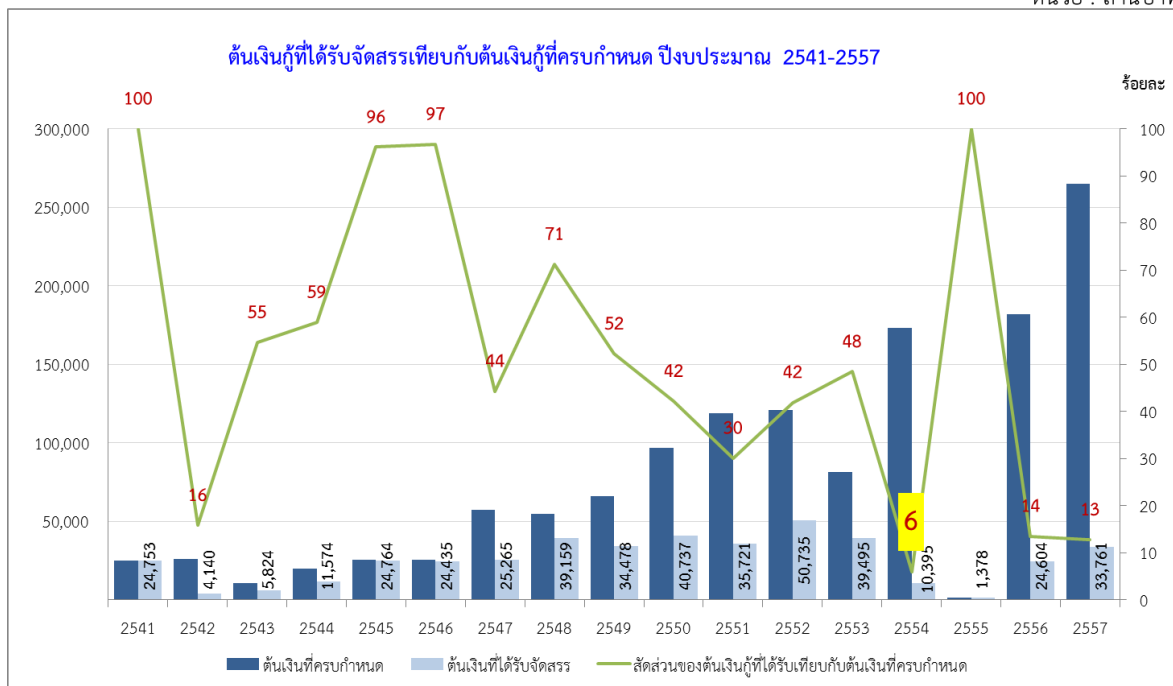


ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากแผนภาพที่ 3.3 แสดงให้เห็นว่า งบชำระหนี้ของรัฐบาลในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2553 - 2557) ได้รับความลดลงอย่างต่อเนื่อง และในส่วนของต้นทุนที่ไม่ได้รับจัดสรรมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และสูงถึง 231,000 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2557 แต่จะเห็นว่าในปีงบประมาณ 2555 กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบชำระหนี้ในส่วนของต้นทุนเต็มจำนวน เนื่องจากเป็นปีที่กระทรวงการคลังมีหนี้ FIDF3 ที่ครบกำหนดที่จะต้องชำระโดยใช้แหล่งเงินอื่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการกระจายภาระหนี้ไม่ให้กระจุกตัว กระทรวงการคลังจึงวางแผนการกู้เงินภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ไม่ให้มีหนี้ที่ครบกำหนดในปีนี้ จึงทำให้ในปีงบประมาณ 2555 มีเพียงหนี้ต่างประเทศที่ครบกำหนดชำระโดยใช้เงินงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ซึ่งโดยปกติในส่วนของหนี้ต่างประเทศแล้วสำนักงานงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรให้เต็มจำนวน

แผนภาพที่ 3.4 ต้นเงินกู้ที่ได้รับจัดสรรเทียบกับต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด ปีงบประมาณ 2541 - 2557

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากแผนภาพที่ 3.4 เมื่อพิจารณาต้นเงินกู้ที่ได้รับจัดสรรเปรียบเทียบกับต้นเงินกู้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีงบประมาณ สำนักงบประมาณจัดสรรต้นเงินให้กระทรวงการคลังในสัดส่วนที่ต่ำมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 - 2557 โดยในปีงบประมาณ 2554 ได้รับจัดสรรเพียงร้อยละ 6 ของต้นเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระ ส่งผลให้กระทรวงการคลังจะต้องปรับโครงสร้างหนี้เพื่อผลกระทบไปในอนาคต ทำให้หนี้สาธารณะสะสมพอกพูน และรวมไปถึงภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลย่อมสูงขึ้นไปด้วย

2) การชำระหนี้จากแหล่งอื่น

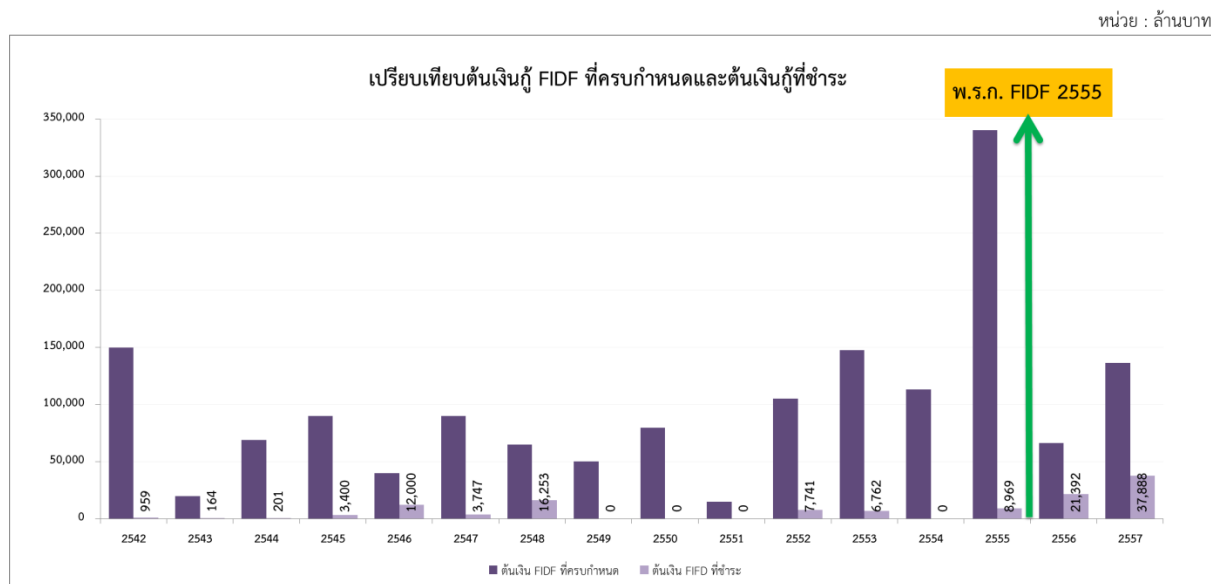
นอกเหนือจากชำระหนี้โดยเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กระทรวงการคลังยังมีแหล่งเงินอื่น ๆ ที่นำมาชำระหนี้ คือ

(1) การชำระหนี้จากเงินคงคลัง การชำระหนี้จากเงินคงคลังเป็นการดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ มาตรา 7 ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งจะดำเนินการได้ต่อเมื่อสถานะทางการคลังมีสภาพคล่องเพียงพอ และจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยคืนเงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไปด้วย ซึ่งที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้ชำระหนี้จากเงินคงคลังในปีงบประมาณ 2553 จำนวน 42,000 ล้านบาท โดยเป็นการชำระหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ก่อนครบกำหนด

(2) การชำระหนี้จากแหล่งเงินที่กำหนดภายใต้กฎหมายพิเศษ แต่เดิม พ.ร.ก. FIDF1 ที่กำหนดให้ชำระต้นเงินกู้จากเงินกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และ พ.ร.ก. FIDF3 ที่กำหนดให้ชำระต้นเงินจาก

บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ส่วนดอกเบี้ยทั้ง พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 ให้ชำระจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จนกระทั่งในปี 2555 ได้มีการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ซึ่งได้แก้ไขแหล่งเงินและเพิ่มเติมแหล่งที่มาของเงินรายได้เพื่อนำส่งเข้าบัญชีสะสมฯ เพื่อนำมาชำระหนี้ FIDF ทั้งในส่วนของต้นเงินและดอกเบี้ย โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีหน้าที่ในการชำระหนี้ดังกล่าว

แผนภาพที่ 3.5 เปรียบเทียบต้นเงินกู้ FIDF ที่ครบกำหนดกับต้นเงินที่ชำระ ปีงบประมาณ 2542 - 2557

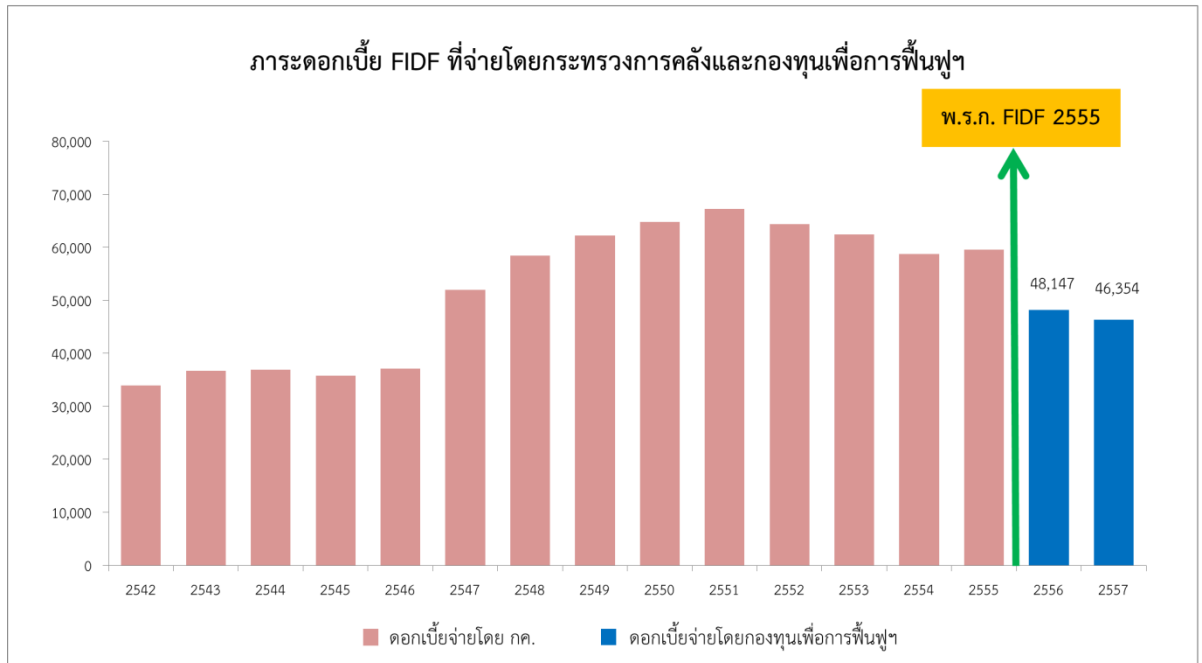


ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 3.5 แสดงให้เห็นว่าการชำระหนี้ FIDF ก่อนที่จะมีการตรา พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ฯ คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 - 2555 มีการชำระต้นเงินกู้ต่ำมาก โดยในบางปีไม่มีการชำระคืนเลย เช่น ในปีงบประมาณ 2549 - 2551 และ 2554 เป็นต้น และหากเปรียบเทียบกับต้นเงินกู้ FIDF ที่ครบกำหนดชำระยิ่งจะแสดงให้เห็นว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก หรือแม้แต่ภายหลังจากที่ พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ฯ มีผลบังคับใช้ในปี 2555 ซึ่งได้กำหนดแหล่งเงินชำระหนี้เพิ่มเติมโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ได้เริ่มรับภาระการชำระหนี้ FIDF ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นไป ดังจะเห็นว่ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีการชำระต้นเงินกู้ที่มากขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2556 และ 2557 มีการชำระ 21,392 ล้านบาท และ 37,888 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การชำระคืนต้นเงินเฉลี่ยปีละ 4,300 ล้านบาท ระหว่างปีงบประมาณ 2542 - 2555 ก่อนที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะเข้ามารับภาระ ซึ่งทำให้สัดส่วนภาระดอกเบี้ยลดลง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด ยังคงเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเช่นเดิม

แผนภาพที่ 3.6 ภาระดอกเบี้ย FIDF ที่จ่ายโดยกระทรวงการคลังและกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
ปีงบประมาณ 2542 - 2557

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 3.6 แสดงให้เห็นว่า ดอกเบี้ย FIDF ที่เป็นภาระต่องบประมาณที่กระทรวงการคลังชำระแทนในช่วงเกือบ 15 ปีที่ผ่านมา มีวงเงินสะสมรวมสูงถึง 730,015 ล้านบาท หรือคิดเป็นเฉลี่ยร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อภาระการเบียดบังงบประมาณ นอกจากนั้น เป็นที่สังเกตว่า แม้ภาระดอกเบี้ย FIDF จะไม่ใช่ของกระทรวงการคลังแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 เป็นหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง (พันธบัตรรัฐบาล) โดย ณ สิ้นเดือนกันยายน 2557 มีหนี้ FIDF คงค้างจำนวน 1,073,852 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของหนี้สาธารณะ และโดยที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีแผนการชำระคืนอีก 20 ปีข้างหน้า ดังนั้น กระทรวงการคลังยังต้องเป็นผู้รับภาระในการปรับโครงสร้างหนี้ของ FIDF ไปอีกอย่างน้อย 20 ปีข้างหน้า ประกอบกับในช่วง 10 ปีที่ผ่านมากระทรวงการคลังมีภาระกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิมของ FIDF เฉลี่ยปีละ 101,914 ล้านบาท จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้นได้

จากที่ได้กล่าวมาแล้วได้สะท้อนให้เห็นว่า ในการกู้เงินของรัฐบาลมีทั้งการกู้เงินในระบบงบประมาณ นอกงบประมาณ และภายใต้กฎหมายพิเศษในบางช่วงเวลา รวมทั้งมีการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่เกิดขึ้น ในขณะที่การชำระหนี้ส่วนใหญ่กลับตกเป็นภาระของงบประมาณเป็นหลัก ประกอบกับกระทรวงการคลังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในส่วนของตนที่เพียงพอ ทำให้ระดับหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นปีงบประมาณ 2557 หนี้สาธารณะคงค้างจำนวน 5.69 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 47 ของ GDP ในจำนวนนี้เป็นหนี้คงค้างของรัฐบาลจำนวนสูงถึง 3.96 ล้านล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33 ของ GDP ตามแผนภาพที่ 3.7

แผนภาพที่ 3.7 หนี้สาธารณะคงค้าง ปิงบประมาณ 2539 - 2557



แม้ว่าปัจจุบันตัวเลขหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP จะยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังก็ตาม ตามแผนภาพที่ 3.7 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปรับค่าเป้าหมายตัวชี้วัดตามความจำเป็นของสถานการณ์ทางการคลัง แต่เมื่อพิจารณาถึงปริมาณหนี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกชุดที่เน้นการกู้เงินเป็นหลักในการกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ เปรียบเทียบกับปริมาณการชำระหนี้ที่ผ่านมาแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า ตัวชี้วัดระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP และสัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้นานกว่า 10 ปี อาจไม่สามารถส่งสัญญาณให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงภาระหนี้ที่พอกพูนขึ้นได้

3.2 ผลกระทบจากการกู้เงินและได้รับจัดสรรงบประมาณนี้ไม่เพียงพอ

การกู้เงินของรัฐบาลดำเนินการได้ทั้งในระบบงบประมาณ และนอกงบประมาณ โดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ที่ได้กำหนดกรอบเพดานและเงื่อนไขการกู้เงินไว้อย่างชัดเจน แต่ที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการตรากฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ๆ โดยไม่ใช้ช่องทางการกู้เงินที่กำหนดในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ที่มีอยู่ให้เต็มกรอบก่อน รวมถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ ตั้งแต่ ปี 2548 เป็นต้นมา ทำให้กระทรวงการคลังสามารถปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้สำนักงบประมาณไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณนี้ต้นเงินให้เต็มจำนวน และต่อมากระทรวงการคลังจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณนี้ในวงเงินที่ทยอยลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่เพียงพอต่อการชำระคืนต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด และมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้โดยการผลักภาระหนี้ไปในอนาคต ทำให้หนี้คงค้างของรัฐบาลพอกพูนขึ้นและก่อให้เกิดภาระดอกเบี้ยที่สะสมเพิ่มขึ้น

ตามไปด้วย ดังนั้น การกู้เงินทั้งในระบบงบประมาณและนอกระบบงบประมาณ ทั้งภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ และภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ โดยไม่มีการพิจารณากำหนดกรอบการชำระหนี้เดิมให้สอดคล้องกับการก่อหนี้ใหม่ ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาล การจัดทำงบประมาณในภาพรวม และที่สำคัญยิ่งความเสี่ยงทางการคลังของประเทศในระยะยาว

3.2.1 ผลกระทบต่อการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาล

1) ต้นทุนการกู้เงิน

การที่กระทรวงการคลังมีภาระหนี้สาธารณะคงค้างและภาระหนี้ต้องบประมาณรายจ่ายที่พอกพูนขึ้นตามลำดับ อันเนื่องมาจากการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ไม่เพียงพอที่จะนำไปชำระคืนหนี้ที่ครบกำหนด ทำให้มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มมากขึ้นทุกปี เมื่อรวมกับการกู้เงินใหม่ทั้งการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การกู้เงินนอกงบประมาณ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ และการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการกู้เงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยหากในช่วงเวลานั้น ๆ มีความต้องการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้เป็นจำนวนมาก เกิดการกระจุกตัว สภาพคล่องในระบบการเงินไม่มากเพียงพอ หรืออยู่ในสถานะที่เหตุการณ์ทางการเมืองไม่ปกติ จะส่งผลให้ต้นทุนในการกู้เงินของรัฐบาลสูงขึ้น เมื่อต้นทุนในการกู้เงินสูงขึ้น ย่อมส่งผลให้ภาระดอกเบี้ยในแต่ละปีสูงขึ้นตามไปด้วย โดยในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้พัฒนาตลาดตราสารหนี้ โดยมุ่งเน้นการสร้าง Benchmark Bond เพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง และสร้างความน่าเชื่อถือจากผู้ร่วมตลาด รวมทั้งได้พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินประเภทใหม่ ๆ เพื่อขยายฐานนักลงทุนทำให้กระทรวงการคลังสามารถระดมเงินในปริมาณที่มากจากตลาดในประเทศได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการกู้เงิน สามารถบริหารจัดการต้นทุนการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ให้อยู่ในระดับความเสี่ยงที่เหมาะสม ดังนั้นปัญหาการกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล จึงเกิดการผ่นคลายและเป็นไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อยเสมอมา อย่างไรก็ตาม ความราบรื่นดังกล่าวกลับส่งผลให้กระทรวงการคลังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำมาชำระหนี้ที่ครบกำหนด และจะต้องปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี

ทั้งนี้ ในช่วงหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2551 (การล้มละลายของบริษัถวานิชธนกิจ Lehman Brother ที่สหรัฐอเมริกา) ประเทศเศรษฐกิจชั้นนำหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มใช้มาตรการผ่อนคลายเชิงปริมาณ (Quantitative Easing: QE) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการลงทุนในประเทศ ทำให้อัตราดอกเบี้ยปรับตัวลดลงทั่วโลก รวมไปถึงอัตราดอกเบี้ยของประเทศไทย ส่งผลให้รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการกู้เงินด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเป็นระยะเวลานาน ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับต้นทุนอัตราดอกเบี้ยขาลงนี้ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้เคยส่งสัญญาณให้ภาคเอกชนเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก โดยจะต้องไม่สะสมความเสี่ยงความเปราะบางทางการเงินในช่วงดอกเบี้ยต่ำ เพราะในอนาคตหากต้นทุนสูงขึ้นจะทำให้รับมือได้ยาก¹³

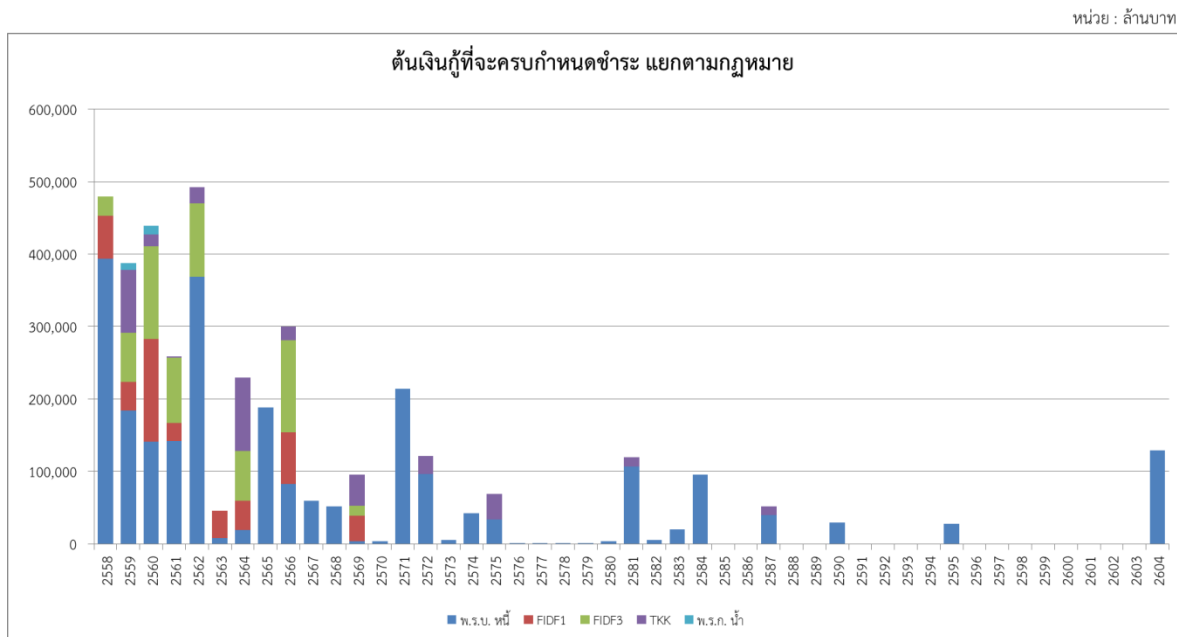
¹³ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2558

ดังนั้น ภายใต้ความผันผวนของเศรษฐกิจโลก กระทรวงการคลังจำเป็นต้องระมัดระวังในการกู้เงิน และการบริหารหนี้คงค้างให้อยู่ภายใต้กรอบที่สามารถจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยจะต้องจำกัดปริมาณการเพิ่มขึ้นของภาระหนี้ของรัฐบาล และต้องไม่สะสมความเสี่ยงความเปราะบางทางการเงินในช่วงดอกเบี้ยต่ำ เพราะในอนาคตหากต้นทุนสูงขึ้นจะทำให้รับมือได้ยาก

2) ความเสี่ยงในการบริหาร portfolio

นอกจากผลกระทบในเรื่องของต้นทุนการกู้เงินแล้ว กระทรวงการคลังยังต้องประสบกับความเสี่ยงในการบริหารจัดการ portfolio หนี้ของรัฐบาล การกู้เงินและปรับโครงสร้างหนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาวางแผนการไม่ให้หนี้เกิดการกระจุกตัว โดยหากในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มีหนี้ที่ครบกำหนดในวงเงินที่สูง โดยที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณนี้ ทำให้ต้องปรับโครงสร้างหนี้ในวงเงินที่สูง

แผนภาพที่ 3.8 ต้นเงินกู้ของรัฐบาลที่ครบกำหนดชำระแยกตามกฎหมาย
ปีงบประมาณ 2558 - 2604



หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2557

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

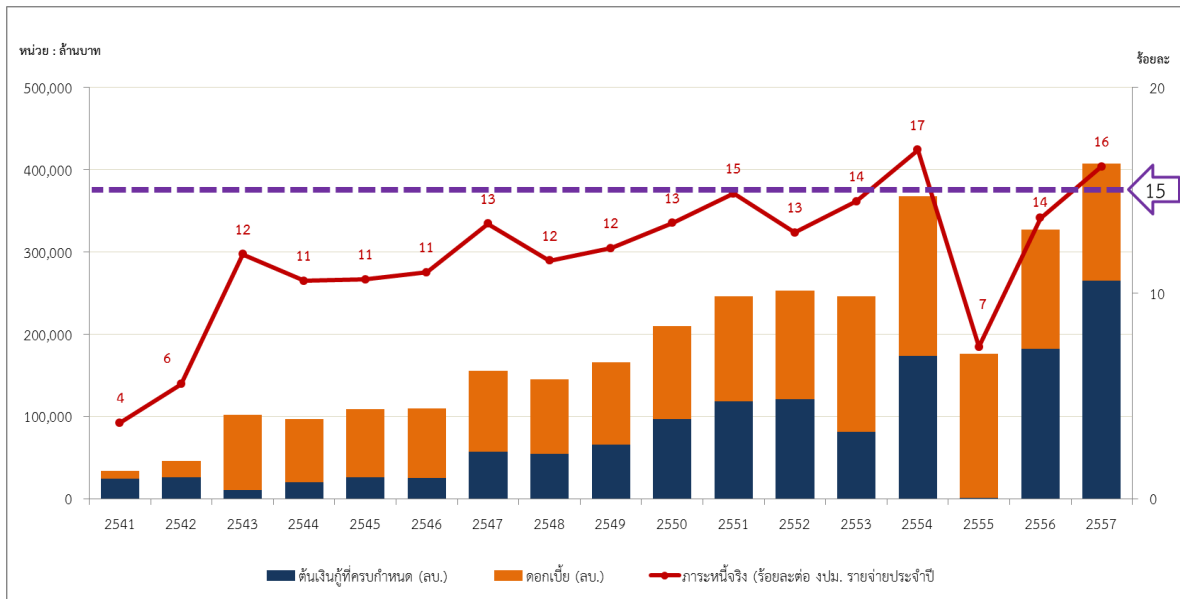
ตามที่แสดงในแผนภาพที่ 3.8 จะเห็นได้ว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2558 - 2562 มีหนี้ที่จะครบกำหนดในวงเงินที่สูงมาก โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2562 ที่สูงถึงเกือบ 500,000 ล้านบาท กระทรวงการคลังจึงมีความเสี่ยงในการต้องกู้เงินให้ได้ครบตามวงเงินของหนี้ที่ครบกำหนด เพื่อไม่ให้เกิดการผิดนัดชำระหนี้ (default) ซึ่งจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของประเทศ ข้อจำกัดในความจำเป็นต้องกู้เงินให้ได้ครบวงเงินหนี้ที่ครบกำหนด ทำให้การวางแผนการกู้เงินเพื่อให้มีต้นทุนการกู้เงินที่เหมาะสม และช่วยส่งเสริมการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ย่อมเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาแหล่งของเงินกู้ที่ใช้ในการออกพันธบัตรรัฐบาลอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง (Benchmark Bond) จะมาจากวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากมีความยืดหยุ่นมากกว่าการใช้งบเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่มีข้อจำกัดในเรื่องของ

ช่วงเวลาการออก วงเงินที่จะออก ซึ่งการออก Benchmark Bond จะมีต้นทุนการกู้ที่ต่ำกว่าการกู้ด้วยตราสารหนี้อื่น ๆ และมีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ด้วย ดังนั้น หากกระทรวงการคลังได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ หรือได้รับงบประมาณในปริมาณที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องสามารถนำงบประมาณไปชำระหนี้ในปีที่หนี้ระงับตัว ถึงแม้จะต้องมีการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้น แต่จะทำให้การบริหาร portfolio หนี้ของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้นและช่วยลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการ portfolio หนี้ของรัฐบาลได้ อนึ่ง การที่กระทรวงการคลังพัฒนาพันธบัตรระยะยาวถึง 50 ปี เพื่อช่วยลดความเสี่ยงในการปรับโครงสร้างหนี้ และการกระจายภาระหนี้ไปอนาคตนั้นได้ส่งผลกระทบย้อนกลับมาให้ต้นทุนสูงขึ้น ทั้งนี้พันธบัตรระยะยาวมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าพันธบัตรระยะสั้น ดังนั้นถึงแม้ว่าพันธบัตรระยะยาว 50 ปี ในปัจจุบันจะมีอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 4.0 ต่อปี ซึ่งถือว่าต่ำ แต่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ภาระดอกเบี้ยต้องงบประมาณรายจ่ายสูงกว่าปกติ หากกระทรวงการคลังสามารถออกตราสารหนี้ที่มีอายุสั้นกว่าโดยไม่ต้องกังวลเรื่องการระงับตัวของหนี้ที่ครบกำหนดพร้อม ๆ กันในวงเงินสูง

3.2.2 ผลกระทบต่อการจัดหางบประมาณในภาพรวม

จากการที่กระทรวงการคลังมีการกู้เงินทั้งในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดกรอบเพดานการกู้เงินไว้ตามกฎหมายอย่างชัดเจน แต่ในทางกลับกันการชำระหนี้กลับไม่มีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ไว้ และโดยที่แหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินเหล่านั้นมาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก แต่การจัดสรรงบประมาณเพื่อมาชำระหนี้ในส่วนของหนี้ต้นเงินได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ ทำให้กระทรวงการคลังจะต้องปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวออกไป โดยผลกระทบไปในอนาคต ย่อมจะส่งผลให้หนี้ของรัฐบาลสะสมพอกพูน ระดับหนี้ของรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้น ภาระหนี้เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดหางบประมาณรายจ่ายของประเทศในภาพรวม

แผนภาพที่ 3.9 ภาระหนี้จริงของรัฐบาลต้องประมาณรายจ่ายประจำปี
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 – 2557



หมายเหตุ : ภาระหนี้จริง คือ ต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด และดอกเบี้ยที่จะต้องชำระในปีงบประมาณนั้น ๆ

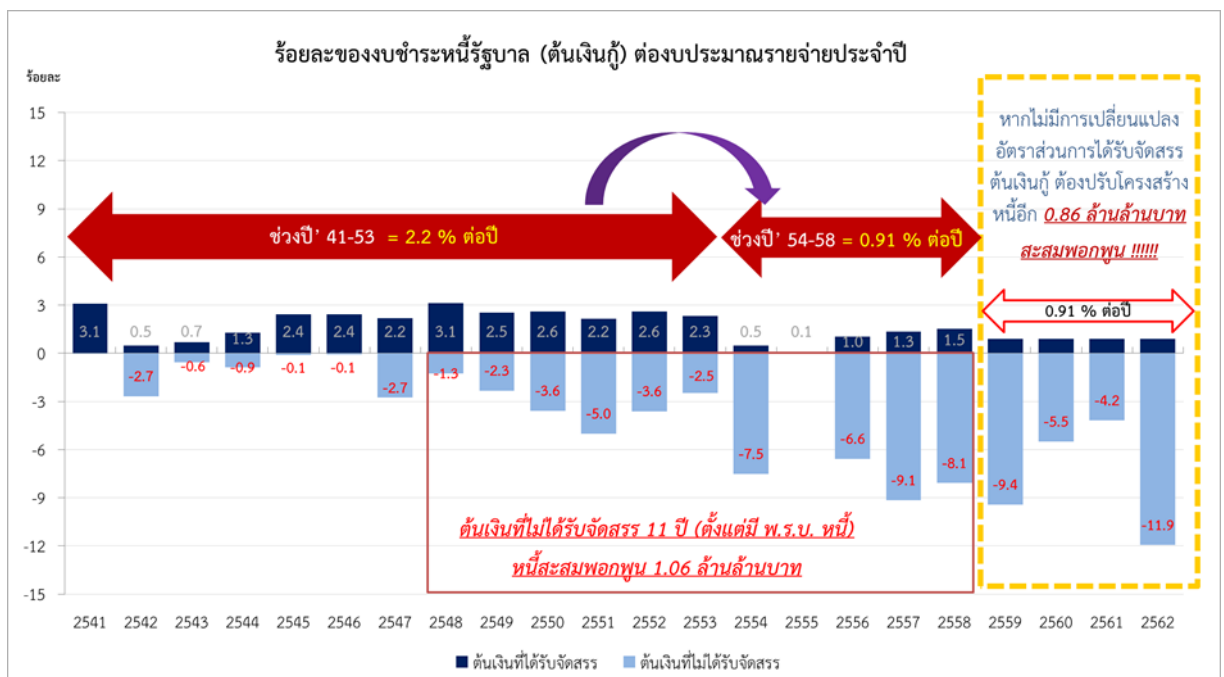
ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 3.9 การกู้เงินอย่างต่อเนื่อง แต่มีการชำระหนี้ในระดับต่ำ ย่อมส่งผลให้ภาระหนี้ของรัฐบาลพอกพูนขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าภาระหนี้จริงของรัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนที่สูงมาก บางปีงบประมาณสูงเกินกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้ภาระหนี้ต้องประมาณไม่เกินร้อยละ 15 (ภาระหนี้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ) อย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2554 และปีงบประมาณ 2557 ที่สูงถึงร้อยละ 17 และร้อยละ 16 ตามลำดับ โดยภาระดังกล่าวเป็นภาระหนี้จริงของรัฐบาลซึ่งไม่รวมภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระที่จะต้องจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยเช่นกัน

ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่ผ่านมาไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงการคลังได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะต้องจัดสรรในส่วนของการรายจ่ายประจำปีที่มีสัดส่วนที่สูง และงบรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ ส่งผลให้กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาชำระหนี้ทั้งในส่วน of ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยรวมกันไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย และหากพิจารณาเฉพาะสัดส่วนของต้นเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรที่ผ่านมามีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2554 - 2558) จะมีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.91 ของงบประมาณรายจ่าย ทำให้กระทรวงการคลังต้องปรับโครงสร้างหนี้ในส่วนที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณออกไป ส่งผลให้หนี้ของรัฐบาลพอกพูน โดยเฉพาะตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ 2558 กระทรวงการคลังต้องปรับโครงสร้างหนี้แล้วถึง 1.06 ล้านล้านบาท หากในอนาคตกระทรวงการคลังยังคงได้รับจัดสรรงบชำระหนี้ในส่วน of ต้นเงินดังกล่าวเช่น

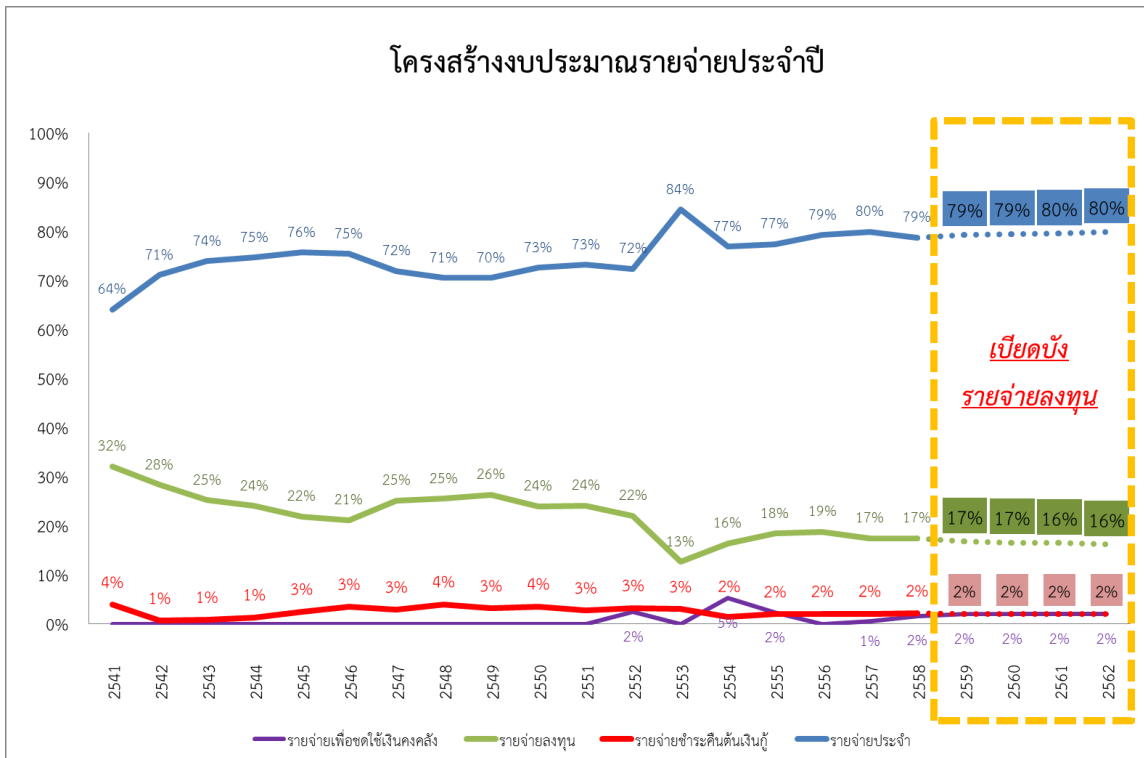
ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา กระบวนการคลังต้องปรับโครงสร้างหนี้ในส่วนที่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณตามแผนภาพที่ 3.10 ซึ่งหากยังเป็นเช่นนี้ต่อไป โดยผลกระทบไปในอนาคตอย่างไม่มีข้อจำกัดไปเรื่อย ๆ จากการไม่มีการกำหนดกรอบชำระหนี้ที่ชัดเจน และกระบวนการคลังได้รับจัดสรรงบชำระหนี้ในส่วนของต้นเงินที่ต่ำ ภาระหนี้ของรัฐบาลในส่วนของดอกเบี้ยที่รวมอยู่ในรายการของรายจ่ายประจำจะเพิ่มสูงขึ้น และเป็นสัดส่วนที่มากจะกลับมาเปียดังงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของการจ่ายลงทุน หรือแม้แต่งบรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ กลายเป็นวัฏจักรเช่นนี้ต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ตามแผนภาพที่ 3.10

แผนภาพที่ 3.10 งบชำระต้นเงินกู้ของรัฐบาลต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 – 2562



หมายเหตุ : ประมาณการงบชำระหนี้ (ต้นเงินกู้) ปีงบประมาณ 2559 - 2562 ใช้ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2557
ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพ 3.11 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2541 – 2562



- หมายเหตุ : 1. งบประมาณการงบชำระหนี้ (ต้นเงินกู้) ปีงบประมาณ 2559 - 2562 ใช้ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2557
2. กำหนดสมมติฐานสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง เป็นอัตราคงที่เท่ากับปีงบประมาณ 2558 คือ เท่ากับร้อยละ 2
3. กำหนดสมมติฐานสัดส่วนของรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ของ กระทรวงการคลังและรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ เป็นอัตราคงที่เท่ากับ ปีงบประมาณ 2558 คือ เท่ากับร้อยละ 2

ที่มา : สำนักงบประมาณ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

แผนภาพที่ 3.11 แสดงให้เห็นถึงสาเหตุหลักของงบรายจ่ายลงทุนที่ปรับตัวลดลงว่า ได้มีการทยอยปรับลดลงต่ำกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่าย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา มาอยู่ที่ระดับร้อยละ 13 - 24 ของงบประมาณรายจ่าย ในช่วงปี 2550 - 2558 โดยที่สัดส่วนของรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ (ต้นเงินของกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ) มีการปรับตัวลดลงด้วยเช่นกัน คือ จากร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่าย เหลือประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ดังนั้นจากข้อมูลนี้งบรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้จึงไม่ใช่สาเหตุของการเบียดบังรายจ่ายลงทุน ซึ่งจากการประมาณการทำให้เห็นว่าถึงแม้กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจจะได้รับงบรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้รวมกันอยู่ที่ร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายเช่นเดิม จะยังมีส่วนของหนี้ที่ครบกำหนดของรัฐบาลที่จะต้องปรับโครงสร้างหนี้ตามแผนภาพที่ 3.10 ส่งผลให้เกิดภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลที่เพิ่มจำนวนขึ้น ซึ่งภาระดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นรายการที่รวมอยู่ในงบรายจ่ายประจำ ทำให้งบรายจ่ายประจำปีเพิ่มสัดส่วนขึ้น และกลับมาเบียดบังทำให้งบรายจ่ายลงทุนถูกลดสัดส่วนลง

การเพิ่มสัดส่วนของงบรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ย่อมทำให้ต้องลดสัดส่วนของงบรายจ่ายตัวอื่น ๆ ลง และอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปเบียดบังงบรายจ่ายลงทุน แต่หากพิจารณาในอีกมุมมองว่า ถ้าไม่มีการชำระหนี้ย่อมมีภาระดอกเบี้ยที่เพิ่มสูงขึ้น รายจ่ายเหล่านี้รวมอยู่ในรายการของงบรายจ่ายประจำ ย้อนกลับมาเป็นภาระต้องงบประมาณ และเบียดบังงบรายจ่ายลงทุนอีกเช่นกัน ดังนั้น หากยังไม่มีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ที่ชัดเจน และผลักระหนี้ไปในอนาคตอย่างไม่มีข้อจำกัด งบรายจ่ายลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศจะถูกเบียดบังจากงบรายจ่ายประจำที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยส่วนหนึ่งมาจากภาระดอกเบี้ย อีกทั้งระดับหนี้สาธารณะของประเทศพอกพูนสะสมไปเรื่อย ๆ ท้ายที่สุดแล้วภาวะการดังกล่าวอาจกลายเป็นปัญหาวิกฤตเรื่องหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคตอันใกล้ คณะผู้วิจัยจึงต้องการเสนอแนวทางเพื่อให้เกิดความสมดุลในการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศอย่างยั่งยืน

จากผลการศึกษาข้อมูลการกู้เงินและการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาลทั้งในส่วนของการปรับโครงสร้างหนี้ และการชำระหนี้ ในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา (ปี 2541 - 2557) สรุปได้ดังนี้

1. กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา เปิดช่องให้กระทรวงการคลังสามารถปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศได้ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลกระทบให้กระทรวงการคลังได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการชำระหนี้ไม่เต็มจำนวนเช่นเดิม แต่การที่จะกลับไปดำเนินการเช่นเดิมคงไม่สามารถดำเนินการได้อีกแล้ว โดยที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้พัฒนาตลาดตราสารหนี้เพื่อรองรับการกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้ในปริมาณที่มาก โดยสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง สร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ขยายฐานนักลงทุน เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือจากผู้ร่วมตลาด และสร้างแหล่งระดมทุนที่ยั่งยืน เพื่อควบคุมและบริหารจัดการต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลให้อยู่ในระดับความเสี่ยงที่เหมาะสม จึงไม่ได้สะท้อนปัญหาดังกล่าวและส่งสัญญาณให้รัฐบาลได้รับทราบ ดังนั้นรัฐบาลควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการชำระคืนหนี้ หากกระทรวงการคลังได้รับงบชำระหนี้ในปริมาณที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง จะสามารถบริหาร Portfolio หนี้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มีการนำงบชำระหนี้ไปชำระหนี้ในปีที่หนี้ระงับตัว เพื่อไม่ให้ส่งผลต่อต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลในอนาคต อีกทั้งรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการสร้างวินัยทางการคลังของรัฐบาลในการรักษาสมดุลระหว่างการกู้เงิน การปรับโครงสร้างหนี้ และการชำระหนี้ที่เหมาะสม เพื่อไม่นำไปสู่หนี้สาธารณะที่สะสมพอกพูนจนเกินไป และในท้ายที่สุดกลายเป็นวิกฤตหนี้สาธารณะของประเทศในอนาคต

2. กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะได้กำหนดกรอบเพดานการกู้เงินไว้อย่างชัดเจน โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น แต่รัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน โดยยังไม่ได้ใช้กรอบเพดานการกู้เงินที่กำหนดไว้ให้เต็มกรอบก่อน รัฐบาลควรจะใช้กรอบเพดานการกู้เงินภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเป็นช่องทางและแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last Resort) ไม่ใช้การออกกฎหมายพิเศษต่าง ๆ

3. แหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้ของรัฐบาลโดยหลักแล้วล้วนมาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นหลัก แต่รัฐบาลก็มีข้อจำกัดด้านโครงสร้างงบประมาณซึ่งมีงบรายจ่ายประจำค่อนข้างสูง และประเทศก็ยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อให้แข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ การจัดสรรงบประมาณเพื่อรายจ่ายลงทุนจึงต้องให้ความสำคัญไม่ไปเบียดบังจนเกินไป ทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้จึงมีสัดส่วนที่น้อย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้สาธารณะเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลอาจจะพิจารณาเพิ่มแหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้ของรัฐบาล โดยไม่พึ่งพาแต่เพียงงบประมาณรายจ่ายประจำเพียงช่องทางเดียว

บทที่ 4

วิเคราะห์แบบจำลองเพื่อพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การรักษาวินัยการคลังให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ รัฐบาลจำเป็นต้องดูแลระบบการคลังภาคหนี้สินโดยครอบคลุมทั้งการก่อหนี้ใหม่ การบริหารจัดการหนี้คงค้าง และการชำระหนี้ ให้มีความสมดุลและสอดคล้องกับโครงสร้างการคลังของประเทศ เพื่อให้ “การกู้เงิน” เป็นช่องทางและแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last Resort) นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่สามารถรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

แต่จากการศึกษาในบทที่ 1 ถึงบทที่ 3 คณะผู้วิจัยพบว่า กรอบวินัยการคลังของประเทศไทย ในปัจจุบันซึ่งดำเนินการผ่านกลไกของกรอบกฎหมาย (Legal Framework) และกรอบนโยบายทางการคลัง (Policy Framework) ยังไม่ครอบคลุมและไม่อาจสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างตัวชี้วัดด้านการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย 3 ด้าน คือ (1) ตัวชี้วัดด้านการก่อหนี้ใหม่ (2) ตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการหนี้คงค้าง และ (3) ตัวชี้วัดด้านการชำระหนี้ ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะมีความเสี่ยงและอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว

แผนภาพที่ 4.1 กรอบวินัยการคลังด้านการกู้เงินของรัฐบาลในปัจจุบัน

1.	การก่อหนี้ใหม่	มีกรอบกฎหมาย	
1. กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ			➢ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กำหนดเพดานการกู้เงินที่ชัดเจน ➢ แต่รัฐบาลสามารถตรากฎหมายพิเศษ เพื่อเพิ่มเติมวงเงินกู้ได้ตามความจำเป็น
	- กู้ในประเทศ (ขาดดุล + พัฒนาตลาดฯ) 20% งบประมาณรายจ่ายฯ + 80% งบชำระคืนต้นเงินกู้ - กู้ต่างประเทศ (เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม + ให้กู้ต่อ) 10% งบประมาณรายจ่ายฯ - ให้กู้ต่อ (บาท) + ค่าประกัน 20% งบประมาณรายจ่ายฯ		
2	หนี้คงค้างสาธารณะ	มีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง	
	ตัวชี้วัด/ค่าเป้าหมาย	2544 2545 2546 2547 2552	➢ มีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้าง ➢ แต่เป็นเพียงกรอบนโยบาย ซึ่งไม่มีสภาพบังคับ จึงมีการปรับค่าเป้าหมายให้สอดคล้องกับความจำเป็นของรัฐบาล และสถานการณ์ทางการคลังในแต่ละช่วงเวลา
	ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง/GDP (ร้อยละ)	≤65 ≤60 ≤55 ≤50 ≤60	
	ภาระหนี้/งบประมาณ (ร้อยละ)	≤16 ≤15	
	ดุลงบประมาณ (สมดุลภายในปี)	2552 2551 2548	
	รายจ่ายลงทุน/งบประมาณ (ร้อยละ)	N/A N/A N/A ≥25	
3.	งบชำระหนี้	ไม่มีกรอบการชำระหนี้ ???	
	มาตรา 13 “เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินให้ชำระจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ...”		➢ พึ่งพาเงินงบประมาณเป็นหลัก ➢ ไม่มีกรอบกฎหมาย/ไม่มีกรอบนโยบายที่กำหนดกรอบการชำระหนี้ไว้
	พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ		

ดังนั้น เพื่อเติมเต็มกรอบวินัยการคลังในด้านการบริหารหนี้สาธารณะให้กับรัฐบาลและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการคลังของประเทศ ภายใต้บริบทของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ในบทที่ 4 นี้ คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำแบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลังในสถานะเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้งนำเสนอแนวคิดในการพัฒนา “กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล” โดยมีกรอบแนวคิดว่า ในปัจจุบันรัฐบาลมีช่องทางในการก่อหนี้ทั้งภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในกรณีปกติ และภายใต้กฎหมายพิเศษในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมตัวชี้วัดเพื่อดูแลการชำระหนี้ให้ครอบคลุมทั้งสองส่วน และคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกันเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

4.1 การประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะภายใต้กรอบวินัยทางการคลังในสถานะเศรษฐกิจต่าง ๆ

ในการวิเคราะห์เพื่อเพิ่มเติมตัวชี้วัดทางการคลังนี้ คณะผู้วิจัยจะประเมินสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะในปัจจุบัน และชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการคลังภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในการชำระหนี้ของรัฐบาลในระยะยาว โดยดำเนินการจัดทำแบบจำลองที่แสดงให้เห็นถึงตัวชี้วัดภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัดสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ไม่เกินร้อยละ 60) และสัดส่วนภาระหนี้ต้องบประมาณ (ไม่เกินร้อยละ 15) ซึ่งตัวชี้วัดทั้ง 2 ตัวดังกล่าวมีการแปรผันไปตามปัจจัยที่รัฐบาลไม่สามารถกำหนดได้ เช่น อัตราการเติบโตของ GDP และอัตราดอกเบี้ย และปัจจัยที่รัฐบาลสามารถกำหนดได้ เช่น การกู้เงินของรัฐบาล การชำระหนี้ในส่วนที่เป็นดอกเบี้ย และการชำระหนี้ในส่วนที่เป็นต้นเงินกู้ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการทดลองปรับเปลี่ยนตัวแปรต่าง ๆ ข้างต้นให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 สถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะในปัจจุบัน

จากการดำเนินการกู้เงิน การบริหารจัดการหนี้คงค้าง และการชำระหนี้ของรัฐบาล ภายใต้กรอบวินัยการคลังที่ผ่านมา ส่งผลให้ ณ ปัจจุบันหนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน 5,684,490 ล้านบาท (ข้อมูล ณ มิถุนายน 2558) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 42.36 ของ GDP โดยแบ่งเป็น

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1. หนี้รัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3) | 3,038,658 ล้านบาท (ร้อยละ 53.46) |
| 2. หนี้รัฐบาล (เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3) | 1,031,536 ล้านบาท (ร้อยละ 18.15) |
| 3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน | 1,046,279 ล้านบาท (ร้อยละ 18.40) |
| 4. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลค้ำประกัน | 561,979 ล้านบาท (ร้อยละ 9.88) |
| 5. หนี้หน่วยงานของรัฐ | 6,038 ล้านบาท (ร้อยละ 0.11) |

จากข้อมูลหนี้สาธารณะ ณ มิถุนายน 2558 สัดส่วนหนี้สาธารณะอยู่ที่ร้อยละ 42.36 ของ GDP จึงยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ไว้ไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP อย่างไรก็ตาม จากการประเมินความเสี่ยงของสถานการณ์ด้านหนี้สาธารณะใน 2 มิติ

คือ หนี้สาธารณะในส่วนที่กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลเป็นลูกหนี้ (Issuer) และหนี้สาธารณะในส่วนที่เป็นภาระต้องงบประมาณ (Fiscal Responsibility) คณะผู้วิจัยพบว่า

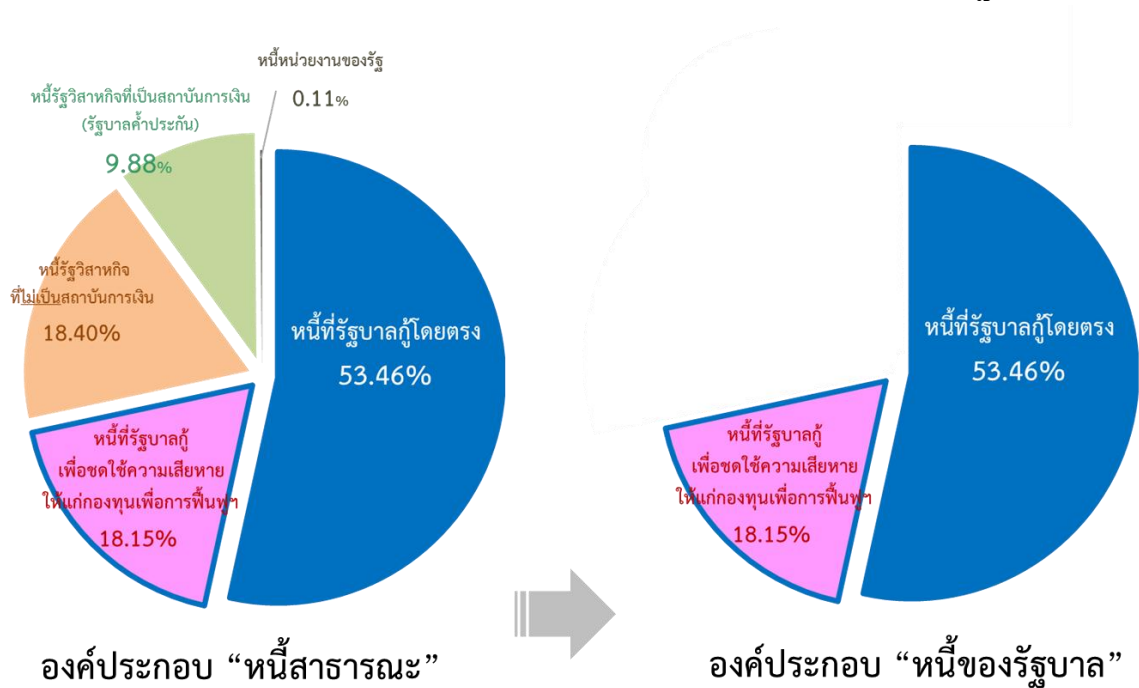
1) หนี้สาธารณะในส่วนที่กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลเป็นลูกหนี้ (Issuer)

หากจำแนกหนี้สาธารณะตามตัวลูกหนี้หรือผู้กู้ (Issuer) จะพบว่า หนี้สาธารณะในส่วนที่กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลเป็นลูกหนี้ (ผู้กู้) (ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) มีจำนวนสูงถึง 4,070,194 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 71.61 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด โดยประกอบด้วยหนี้ 2 ส่วน คือ

(1) หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ (สีฟ้า) จำนวน 3,038,658 ล้านบาท

(2) หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 (สีชมพู) จำนวน 1,031,536 ล้านบาท ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2 เปรียบเทียบองค์ประกอบของ “หนี้สาธารณะ” กับ “หนี้ของรัฐบาล”



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ : องค์ประกอบของหนี้สาธารณะและหนี้ของรัฐบาล มีทั้งหนี้ในประเทศและต่างประเทศ

จากแผนภาพที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า หนี้ของรัฐบาลในส่วนที่สอง (สีชมพู) พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ได้กำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น หนี้ในส่วนนี้จึง ไม่ถือเป็นภาระของงบประมาณตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนี้ดังกล่าวอยู่ภายใต้ชื่อของกระทรวงการคลังในฐานะผู้กู้และผู้ออกตราสาร กระทรวงการคลังยังคงมีหน้าที่ในการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวปีละกว่า 100,000 ล้านบาท ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการกระจุกตัวของหนี้ (Bunching) และความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระหนี้ (Credit risk หรือ Default risk) เนื่องจากหนี้ดังกล่าวกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลเป็นผู้กู้ (Issuer) แต่แหล่งเงินในการชำระหนี้หลัก

จะเป็นไปตาม พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่ใช่กระทรวงการคลัง

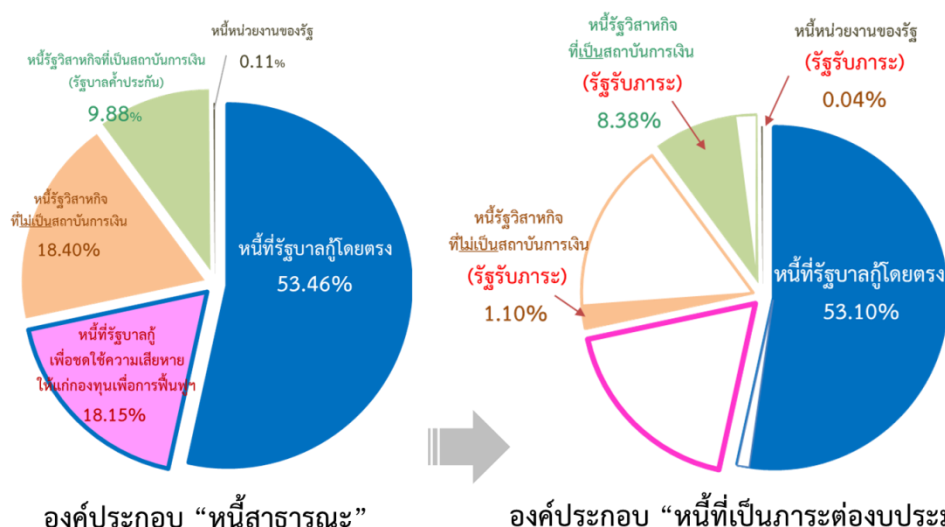
2) หนี้สาธารณะที่เป็นภาระต้องงบประมาณ (Fiscal Responsibility)

หากจำแนกหนี้สาธารณะเฉพาะในส่วนที่เป็นภาระต้องงบประมาณจะพบว่ามีจำนวนถึง 3,559,130 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 63 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วย 4 ส่วน คือ

- | | |
|--|----------------------------------|
| (1) หนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง
(โดยไม่รวมหนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และหนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ ซึ่งรัฐบาลไม่รับภาระ) | 3,018,217 ล้านบาท (ร้อยละ 53.10) |
| (2) หนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ | 62,652 ล้านบาท (ร้อยละ 1.10) |
| (3) หนี้ที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินที่รัฐบาลรับภาระ | 476,135 ล้านบาท (ร้อยละ 8.38) |
| (4) หนี้ที่หน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลรับภาระ | 2,127 ล้านบาท (ร้อยละ 0.04) |

จะเห็นได้ว่า นอกจากหนี้ของรัฐบาลที่เป็นภาระต้องงบประมาณตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว (ส่วนของสีฟ้า) ยังมีหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับภาระอีกจำนวนรวม 540,914 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.52 ของหนี้สาธารณะทั้งหมด (สีส้ม สีเขียว และสีดำ) หนี้ในส่วนนี้ แม้จะไม่ใช่น้ำที่รัฐบาลกู้โดยตรง แต่เป็นกรณีที่รัฐบาลดำเนินมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi Fiscal Policy) ผ่านหน่วยงานดังกล่าวและมีมติคณะรัฐมนตรีว่าจะจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้กับหน่วยงานในภายหลัง จึงถือได้ว่าหนี้ดังกล่าวเป็นภาระต้องงบประมาณเช่นกัน (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ง) ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 4.3 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4.3 เปรียบเทียบองค์ประกอบของ “หนี้สาธารณะ” กับ “หนี้ที่เป็นภาระต้องงบประมาณ”



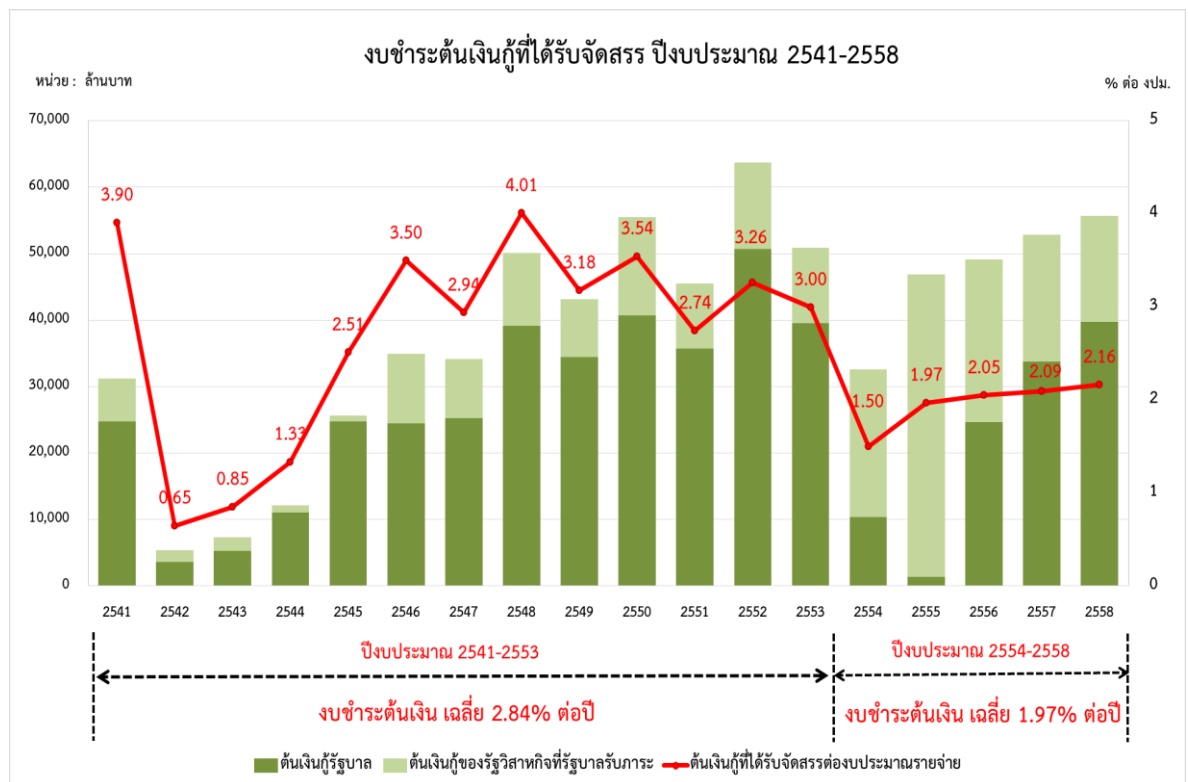
ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

หมายเหตุ : องค์ประกอบของหนี้สาธารณะและหนี้ที่เป็นภาระต้องงบประมาณ มีทั้งหนี้ในประเทศและต่างประเทศ

แม้ว่าหนี้ของรัฐบาลกิจและหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐบาลรับประกันจะดังก้าวจะไม่ใช่นี่ที่รัฐบาลกู้โดยตรง แต่รัฐบาลยังคงมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การบริหารจัดการหนี้ดังกล่าวรัฐบาลจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเสี่ยงในด้านต้นทุนในการกู้เงิน (Cost risk) เพราะต้นทุนของหน่วยงานย่อมสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังซึ่งเป็นภาระต่องบประมาณดังกล่าว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึง Exposure risk ที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แม้ปัจจุบันสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างจะยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังก็ตาม แต่หากพิจารณาสัดส่วนการชำระหนี้ที่ผ่านมาพบว่า ในช่วงปี 2541 - 2553 มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินกู้ (ทั้งหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและรัฐบาลรับประกัน) เฉลี่ยที่ร้อยละ 2.84 ของงบประมาณรายจ่าย แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี 2554 - 2558) มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้เพียงร้อยละ 1.97 ของงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้ที่ผ่านมา มีสัดส่วนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 4.4

แผนภาพที่ 4.4 การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้ในช่วงปีงบประมาณ 2541 - 2558



ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลสามารถลดภาระดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายได้ถึงปีละกว่า 60,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลจะสามารถเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลได้ แต่ในความเป็นจริงภายหลังจากมีการตรา พ.ร.ก. ดังกล่าวแล้วกลับไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้กระทรวงการคลังต้องดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงเป็นการเพิ่มภาระดอกเบี้ยในอนาคต

ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม สถานการณ์ทางการคลังในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะย่อมจะส่งผลกระทบต่อภาคการคลังของประเทศในระยะยาวได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะจัดทำแบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะดังกล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.2 กรอบการจัดทำแบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตัวชี้วัดภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังมีตัวแปรทางการคลังอื่นนอกเหนือจากหนี้ของรัฐบาลด้วย โดยในส่วนของ “ตัวชี้วัดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP” จะครอบคลุมทั้งหนี้เงินกู้ของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน และ “ตัวชี้วัดภาระหนี้ต่อประมาณ” นั้นจะรวมทั้งหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้ และหนี้ที่รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กู้โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระด้วย ดังนั้น เพื่อให้แบบจำลองสอดคล้องกับองค์ประกอบตัวชี้วัดข้างต้นและสะท้อนภาระทางการคลังที่แท้จริง ในการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูลพื้นฐานในการประมาณการสมมติฐานในช่วงปี 2558 - 2567 โดยใช้ข้อมูลจากการประมาณการหนี้สาธารณะของ สบн. ณ วันที่ 5 มีนาคม 2558 เป็นข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการจัดทำแบบจำลอง โดยใช้ตัวแปรต่าง ๆ จากข้อมูลพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1. อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ร้อยละ 6 ต่อปี (ปีปฏิทิน)
2. อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย ร้อยละ 5 ต่อปี (ปีงบประมาณ)
3. หนี้ที่ก่อใหม่มีอัตราดอกเบี้ยเท่ากับหนี้คงค้างของรัฐบาล ที่ร้อยละ 4 ต่อปี
4. มีการก่อหนี้ของรัฐบาลเพื่อลงทุนตามแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระหว่าง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2565

ทั้งนี้ ในเดือนพฤษภาคม 2558 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เปลี่ยนวิธีการคำนวณ GDP ให้สอดคล้องตามมาตรฐานของบัญชีประชาชาติสากล ทำให้ประมาณการ GDP ของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2558 เพิ่มขึ้นประมาณ 1 ล้านล้านบาท ส่งผลให้อัตราส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 ลดลงจากร้อยละ 48 เป็นร้อยละ 45

4.1.3 การวิเคราะห์แบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ

คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบจำลองเพื่อศึกษาและเฝ้าระวังระดับของหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่อประมาณ ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังในระยะ 10 ปีข้างหน้า (ปี 2558 - 2567) โดยได้กำหนดตัวแปรนำและตัวแปรตาม ดังนี้

ตัวแปรนำ (Independent Variable)

- อัตราการเจริญเติบโตของ GDP (Nominal GDP)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

- สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP
- สัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณรายจ่าย

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบจำลองภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายทางการคลัง โดยได้กำหนดให้การก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาล (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ) ในแต่ละปีเท่ากับร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจและการลงทุนภายใต้แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเท่ากับที่ สบย. ได้ประมาณการไว้ รวมถึงได้กำหนดให้มีการชำระคืนต้นเงินกู้เท่ากับค่าเฉลี่ยของงบชำระคืนต้นเงินกู้ย้อนหลัง 5 ปี เท่ากับร้อยละ 1.97 ของงบประมาณรายจ่าย โดยมีรายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ในแต่ละแบบจำลอง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 รายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ภายใต้แบบจำลองที่ 1 - 3

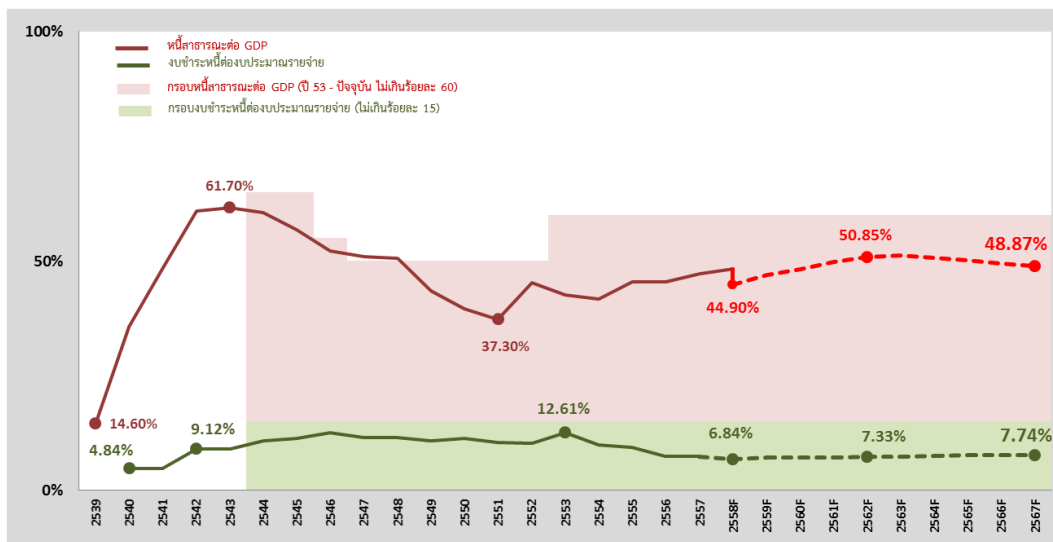
Scenario	GDP Growth (nominal)	ก่อหนี้ใหม่	งบชำระต้นเงิน
Best Case	6 %	ร้อยละ 10 ของ งบม. รายจ่าย	ร้อยละ 1.97 ของ งบม. รายจ่าย
Base Case	4 %		
Worst Case	2 %		

1) แบบจำลองที่ 1 : Best Case

สมมติฐาน : การเติบโตทางเศรษฐกิจและวงเงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นไปตามที่ สบн. ได้ประมาณการไว้ โดยกำหนดให้ Nominal GDP เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าสมมติฐานดังกล่าวสามารถใช้เป็น Best Case Scenario ได้ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปในปัจจุบัน และอัตราเงินเฟ้อทั่วโลกที่อยู่ในระดับต่ำแม้จะมีการใช้มาตรการผ่อนคลายเชิงปริมาณทางการเงิน (Quantitative Easing : QE) ของประเทศเศรษฐกิจชั้นนำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการกำหนดให้ GDP เติบโตที่ร้อยละ 6 ต่อปี จึงเป็นสมมติฐานที่ดีกว่าแนวโน้มการเติบโตของเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ผลลัพธ์ที่ได้

แผนภาพที่ 4.5 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณ (ช่วงปี 2539 – 2567) ภายใต้แบบจำลองที่ 1 (Best Case)



จากการทำแบบจำลองที่ 1 (แผนภาพที่ 4.5) จะเห็นได้ว่า สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มสูงที่สุดถึงร้อยละ 50.85 ต่อ GDP ในปี 2562 และค่อย ๆ ลดลงสู่ร้อยละ 48.87 ในปี 2567 จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เร็วกว่าการก่อหนี้ใหม่ตั้งแต่ปี 2563 ซึ่งรัฐบาลได้ลดวงเงินก่อหนี้สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

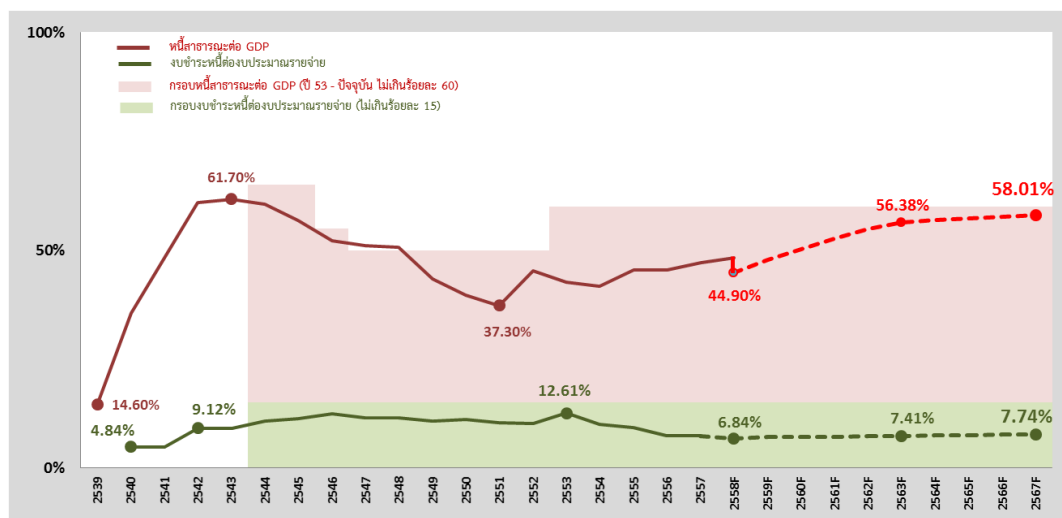
จะเห็นได้ว่า การจัดทำแบบจำลองที่ 1 เป็นการจัดทำแบบจำลองโดยใช้ข้อมูลของ สบн. เป็นพื้นฐาน โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน ยังมีความเปราะบางจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ซึ่งอาจเป็นผลให้การดำเนินการต่าง ๆ แตกต่างไปจากประมาณการอย่างมีนัยสำคัญได้

2) แบบจำลองที่ 2 : Base Case

สมมติฐาน : แบบจำลองที่ 2 ได้กำหนดให้การเติบโตของ GDP (Nominal) เท่ากับร้อยละ 4 ต่อปี โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าว เป็นอัตราที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้ตัวแปรอื่น ๆ มีค่าเท่ากับแบบจำลองที่ 1

ผลลัพธ์ที่ได้

แผนภาพที่ 4.6 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณ (ช่วงปี 2539 – 2567) ภายใต้แบบจำลองที่ 2 (Base Case)



จากการทำแบบจำลองที่ 2 (แผนภาพที่ 4.6) จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่การเติบโตของ GDP ที่ร้อยละ 4 ต่อปี เป็นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าอัตราการก่อหนี้ใหม่ของภาครัฐ ซึ่งจะกดดันให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ในปี 2567 ระดับของหนี้สาธารณะต่อ GDP ขยับขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 58 ใกล้เคียงกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง

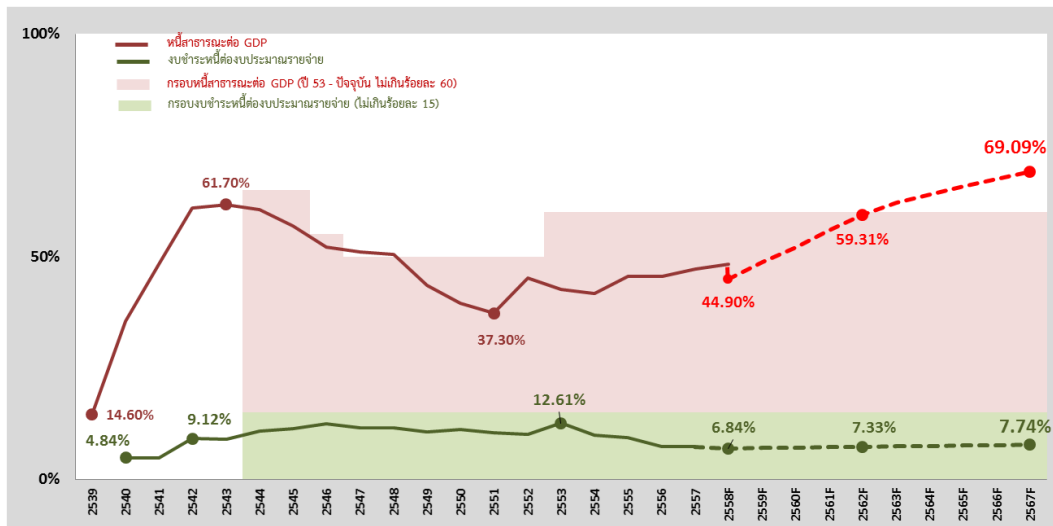
ทั้งนี้ การที่สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ใกล้เคียงหรือเกินกรอบวินัยทางการคลัง อาจจะเป็นผลเสียกับภาพลักษณ์ของประเทศในด้านหนี้สาธารณะและวินัยทางการคลัง รวมถึงความสามารถในการชำระหนี้ได้ ซึ่งอาจทำให้ประเทศไทยถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือจาก Credit Rating Agency ต่าง ๆ ได้ และส่งผลต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศเพิ่มสูงขึ้นจนกระทั่งไม่สามารถรักษากรอบวินัยทางการคลังด้านภาระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายไว้ได้ รวมถึงเพิ่มต้นทุนทางการเงินของภาคเอกชนในประเทศอีกด้วย

3) แบบจำลองที่ 3 : Worst Case

สมมติฐาน : แบบจำลองที่ 3 คณะผู้วิจัยกำหนดให้ GDP เติบโตเพียงร้อยละ 2 ต่อปี

ผลลัพธ์ที่ได้

แผนภาพที่ 4.7 สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP และภาระหนี้ต่องบประมาณ (ช่วงปี 2539 – 2567)
ภายใต้แบบจำลองที่ 3 (Worst Case)

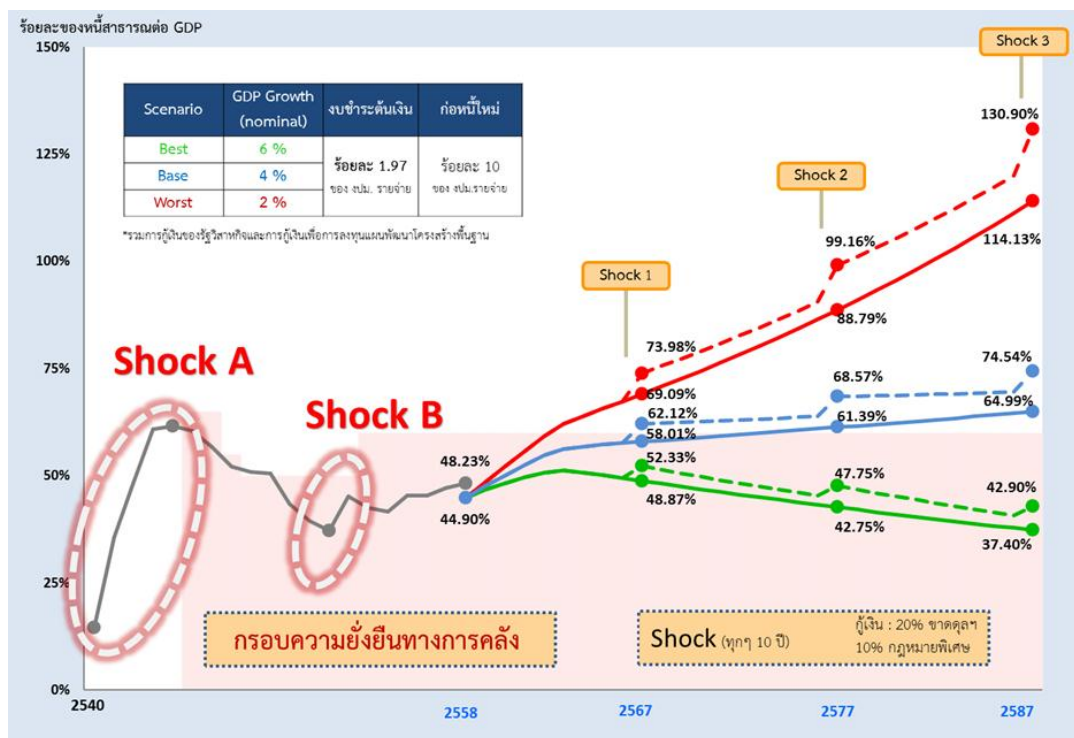


จากการทำแบบจำลองที่ 3 (แผนภาพที่ 4.7) จะเห็นได้ว่า เมื่อเศรษฐกิจจะลดตัว GDP มีอัตราการเติบโตต่ำ ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เกินกรอบความยั่งยืนทางการคลังในปี 2563 และเพิ่มสูงขึ้นจนถึงระดับสูงสุดเท่ากับร้อยละ 69 ในปี 2567 อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต เนื่องจากการขยายตัวของหนี้ก่อใหม่สูงกว่าการเติบโตของ GDP

การทำแบบจำลอง 3 แบบข้างต้น จะเห็นได้ว่าระดับของหนี้สาธารณะต่อ GDP จะได้รับผลกระทบจากผลต่างระหว่างอัตราการก่อหนี้ใหม่และอัตราการเติบโตของ GDP ในอนาคต รวมไปถึงการชำระคืนต้นเงินกู้ ซึ่งในแบบจำลองทั้ง 3 รูปแบบ คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้งบชำระคืนต้นเงินกู้เท่ากับร้อยละ 1.97 ของงบประมาณรายจ่าย โดยเมื่อพิจารณาจาก Base Case ซึ่งเป็นแบบจำลองมาตรฐานของงานวิจัยชิ้นนี้แล้ว จะแสดงให้เห็นว่า เมื่อ GDP เติบโตที่ร้อยละ 4 ต่อปี และมีการก่อหนี้ใหม่เป็นไปตามที่สบน. ได้ประมาณการไว้ การชำระคืนต้นเงินกู้ที่ร้อยละ 1.97 ของงบประมาณรายจ่าย จะทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มสูงขึ้นไปที่ร้อยละ 58 ในปี 2567 ซึ่งจะสร้างความเสี่ยงให้กับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล เนื่องจากจะทำให้รัฐบาลไม่มี “พื้นที่ทางการคลัง” หรือ Fiscal Space ไว้สำหรับในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องทุก ๆ 10 ปี ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องก่อหนี้เพิ่มเติมเพื่อกระตุ้นหรือพยุงเศรษฐกิจ จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 (Shock A) รัฐบาลจำเป็นต้องตรา พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 รวมถึงกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) เพื่อพยุงเศรษฐกิจ ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 14 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2539 เป็นร้อยละ 61 ของ GDP ในปีงบประมาณ 2543 และวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 2551 (Shock B) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลต้องตรา พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง ในปี 2552 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2551 เป็นร้อยละ 45 ต่อ GDP ในปีงบประมาณ 2552 (รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 4.8) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในการก่อหนี้เพิ่มเติมเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจนั้น สามารถทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากได้ เป็นผลมาจากหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นและการหดตัวของ GDP ในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ

แผนภาพที่ 4.8 เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ภายใต้แบบจำลองที่ 1 – 3



ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นควรทำแบบจำลองเพื่อประเมินผลกระทบของการกู้เงินเพิ่มเติมสำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจ (Shock) โดยทดสอบให้มีการกู้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจทุก ๆ 10 ปี และเพิ่มระยะเวลาของแบบจำลองจาก 10 ปี เป็น 30 ปี เพื่อให้เห็นถึงผลกระทบต่อหนี้สาธารณะได้อย่างครบถ้วน โดยการกู้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว คณะผู้วิจัยกำหนดให้มั่งเงินในการกู้เท่ากับการใช้วงเงินการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบปีได้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะเต็มวงเงินที่ร้อยละ 20 ต่อปีงบประมาณรายจ่าย และเพิ่มการกู้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการตรากฎหมายพิเศษเท่ากับร้อยละ 10 ของปีงบประมาณรายจ่าย โดยสามารถสรุปผลได้ดังแผนภาพที่ 4.8 ข้างต้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลดำเนินการกู้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (Shock) ในแต่ละครั้ง จะทำให้ “สัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP” ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในแบบจำลอง Base Case นั้น เมื่อมีการกู้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในครั้งแรก จะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 62 เกินกรอบความยั่งยืนทางการคลังทันที ซึ่งในกรณีที่หนี้สาธารณะมีระดับใกล้เคียงกับค่าเป้าหมายที่กรอบความยั่งยืนทางการคลังกำหนดอยู่แล้ว จะทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องยอมให้สัดส่วนหนี้สาธารณะดังกล่าวสูงเกินกรอบที่กำหนดหรือต้องดำเนินการปรับเพิ่มค่าเป้าหมายภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังดังกล่าว ซึ่งอาจมีผลกระทบต่าง ๆ ตามมา เช่น ความเสี่ยงในการถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating)

ดังนั้น เพื่อให้การกู้เงินเป็นช่องทางและแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last Resort) นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่สามารถรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตได้อย่างมี “เสถียรภาพ” และ “ยั่งยืน” จึงจำเป็นต้องมีการกำหนด “กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล” ที่ชัดเจน เพื่อบรรเทาภาระและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคการคลังในระยะยาว

4.2 การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล

การพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ทางเลือกการกำหนดสัดส่วนการชำระหนี้เทียบกับตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจและด้านการคลังในมิติต่าง ๆ และจัดทำแบบจำลองเพื่อกำหนดตัวชี้วัดกรอบการชำระหนี้ที่เหมาะสมซึ่งสามารถสะท้อนภาระหนี้และความสามารถในการชำระหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาลได้ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และความสอดคล้องสมดุลกับโครงสร้างการคลังของประเทศทั้งระบบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 วิเคราะห์ทางเลือกการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล

ในการกำหนด “กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล” หรือ “สัดส่วนของเงินงบประมาณที่จะจัดสรรเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ของรัฐบาลในแต่ละปี” นั้น สามารถเทียบกับตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจหรือด้านการคลังของประเทศได้หลากหลายมิติ โดยแต่ละทางเลือกมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการดังนี้

1) การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วน “หนี้เงินกู้ที่ครบกำหนด” :

ในช่วง 17 ปีที่ผ่านมา (ปี 2541 – 2557) สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระต้นเงินกู้ของรัฐบาลในแต่ละปีเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 32 ของต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด โดยในปีงบประมาณ 2554 ได้รับจัดสรรเพียงร้อยละ 6 ของต้นเงินกู้ที่ครบกำหนด (ดังแผนภาพที่ 3.4 ในบทที่ 3) การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วน “หนี้เงินกู้ที่ครบกำหนด” จึงเป็นตัวชี้วัดที่สามารถควบคุมปริมาณการชำระหนี้ให้อยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกับภาระหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีได้ อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดนี้มีข้อจำกัดที่ทำให้ยากต่อการปฏิบัติได้จริง 2 ประการ คือ

- ในปัจจุบัน Portfolio หนี้ของรัฐบาลบางปีมีหนี้ครบกำหนดในจำนวนที่สูงมาก อย่างเช่นในปีงบประมาณ 2562 ที่มีหนี้ครบกำหนดสูงถึงเกือบ 500,000 ล้านบาท ในขณะที่บางปีมีหนี้ครบกำหนดจำนวนน้อย เช่น ปีงบประมาณ 2563 มีหนี้ครบกำหนดไม่ถึง 50,000 ล้านบาท การผูกมัดส่วนการจัดสรรงบประมาณชำระหนี้โดยเทียบกับภาระหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีจึงอาจส่งผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายการคลังและการจัดทำงบประมาณของประเทศในภาพรวม และการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ของรัฐบาลอาจขาดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

- ปริมาณหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปีเป็นผลมาจากการบริหารจัดการ Portfolio หนี้ของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดและสภาพเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ดังนั้น เพื่อเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (Fiscal Space) ให้กับรัฐบาล กระทรวงการคลังอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการบริหารจัดการ Portfolio หนี้ของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้เงินกู้ที่ครบกำหนดดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบต่อทางการคลังของรัฐบาล (Fiscal Responsibility) เพราะรัฐบาลที่มีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณชำระหนี้ อาจไม่ใช้รัฐบาลชุดที่ก่อหนี้ดังกล่าว

2) การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วน “หนี้ก่อใหม่” : การกู้เงินตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ เป็นอำนาจของกระทรวงการคลังโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การกำหนดกรอบการชำระหนี้หรือสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้โดยเทียบกับสัดส่วนหนี้ก่อใหม่ในแต่ละปีงบประมาณ จึงเป็นตัวชี้วัดที่มุ่งควบคุมปริมาณการชำระหนี้ให้มีความสมดุลกับสัดส่วนการก่อหนี้ใหม่ โดยหากรัฐบาลมีการก่อหนี้จำนวนที่สูง จะต้องมียุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย ตัวชี้วัดนี้จึงสามารถสร้างหลักความรับผิดชอบต่อทางการคลัง (Fiscal Responsibility) ให้กับรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณชำระหนี้โดยแปรผันตามปริมาณการก่อหนี้ใหม่นี้ อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายการคลัง โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ และรัฐบาลจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ การกำหนดตัวชี้วัดกรอบการชำระหนี้โดยเทียบกับสัดส่วนหนี้ก่อใหม่นี้จะยิ่งซ้ำเติมสถานการณ์ทางการคลังให้แย่ลง เนื่องจากรัฐบาลจะมีรายจ่ายในการชำระหนี้เพิ่มสูงขึ้นและยังต้องมีรายจ่ายเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการคลังเพื่อรับมือกับภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำในเวลาเดียวกัน

3) การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วน “หนี้คงค้าง” : การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้างเป็นรูปแบบที่มีการใช้ในประเทศญี่ปุ่นสำหรับการชำระคืนหนี้เงินกู้เพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมีสมมติฐานว่า การลงทุนของภาครัฐนั้นจะสามารถหักค่าเสื่อมทางเศรษฐกิจ (Economic Depreciation) ได้ประมาณ 60 ปี ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงกำหนดให้จัดสรรวงเงินเพื่อการชำระหนี้ของรัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้คงค้างทุกปี (ร้อยละ 1.6 คูณ 60 ปี จะได้เท่ากับร้อยละ 96 ซึ่งใกล้เคียงกับการชำระหนี้เงินกู้ นั่น ๆ) หรือที่เรียกว่า “60-Year Redemption Rule” ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับวินัยการคลังในการก่อหนี้ที่ภาระหนี้จะตกอยู่กับชนรุ่นที่ได้ใช้ประโยชน์จากโครงการนั้น (Inter-Generational Transfer) ทั้งนี้ การกำหนด

กรอบการชำระหนี้โดยเทียบกับสัดส่วนของหนี้คงค้างจำเป็นต้องกำหนดกรอบให้สอดคล้องกับยอดหนี้คงค้างของรัฐบาล ความเสี่ยงในการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดในแต่ละปี และค่าเสื่อมทางเศรษฐกิจหรืออายุเฉลี่ยของโครงการลงทุนของรัฐบาล เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ทำให้วงเงินชำระคืนต้นเงินกู้เพิ่มมากกว่าปัจจุบันอย่างเร่งด่วนเกินไปจนเบียดบังงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของรัฐบาล ซึ่งข้อดีของตัวชี้วัดนี้สามารถสะท้อนภาระและความเสี่ยงของหนี้สาธารณะได้ นอกจากนี้ยังสามารถสะท้อนถึงการกำหนดยุทธศาสตร์และการประมาณการสำหรับการลงทุนต่าง ๆ ของรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา Portfolio หนี้ของรัฐบาลในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยพบว่าภาระหนี้คงค้างของรัฐบาลส่วนใหญ่เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การปรับโครงสร้างหนี้และการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษ อาทิ เงินกู้ FIDF เงินกู้ตาม พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง ซึ่งไม่ใช่ลักษณะการดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ การกำหนดตัวชี้วัดกรอบการชำระหนี้โดยเทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้างจึงไม่สอดคล้องกับ Portfolio หนี้ของรัฐบาลในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตรัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการลงทุนของภาครัฐโดยเฉพาะ ก็สามารถนำหลักการ “60-Year Redemption Rule” ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เพื่อกำหนดกรอบการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลภายใต้กฎหมายดังกล่าวได้

4) การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วน “GDP” : อัตราการเจริญเติบโตของ GDP เป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนระดับรายได้และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดสัดส่วนการชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเทียบกับสัดส่วน GDP จึงเป็นตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศได้ (Fiscal Solvency) เนื่องจากเมื่อเศรษฐกิจภายในประเทศมีการเจริญเติบโต รัฐบาลสามารถเก็บภาษีได้มากหรือตรงตามเป้าหมาย รัฐบาลก็ควรที่จะจัดสรรรายได้ส่วนหนึ่งมาเพื่อชำระคืนหนี้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จะประกาศตัวเลข GDP รายไตรมาส (ข้อมูลจริง) ประมาณ 1 - 2 เดือนหลังจากสิ้นสุดแต่ละไตรมาส ในขณะที่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเริ่มดำเนินการล่วงหน้าประมาณหนึ่งปี โดยการประมาณการรายได้รัฐบาลเพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะอยู่บนพื้นฐานของประมาณการ (Forecast) GDP ที่จัดทำบนพื้นฐานของข้อมูลปีที่ผ่านมา ซึ่งต่อมาเมื่อ สศช. ได้มีการประกาศตัวเลข GDP รายไตรมาส ตัวเลขคาดการณ์ (Estimated) GDP จะถูกปรับให้สอดคล้องกับตัวเลข GDP รายไตรมาสดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตัวเลข GDP ในแต่ละช่วงเวลาจะแตกต่างกันไป และตัวเลข GDP ที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ไม่ได้เป็น GDP ที่แท้จริงของปีงบประมาณนั้น ๆ ดังนั้น แม้ว่าโดยหลักการแล้ว GDP จะสามารถสะท้อนระดับรายได้และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้การกำหนดกรอบการชำระหนี้โดยเทียบกับ GDP น่าจะสะท้อนการชำระหนี้ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและรายได้ของประเทศ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในทางปฏิบัติข้างต้น ทำให้การกำหนดกรอบการชำระหนี้โดยเทียบกับ GDP ไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

5) การกำหนด “กรอบเพดาน” ในการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาล : ในอดีตก่อนมีการตรากฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปี 2548 กระทรวงการคลังไม่สามารถปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ในประเทศได้¹⁴ จึงทำให้ในช่วงปี 2541 – 2547 มีการชำระหนี้เงินกู้อย่างสม่ำเสมอและครบถ้วน ในขณะที่ในปัจจุบันการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้โดยการ Roll-over หรือ Refinance ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ไม่มีการจำกัดกรอบเพดานในแต่ละปีงบประมาณไว้ (โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้ไม่เกินหนี้ที่ค้างชำระเท่านั้น) จึงทำให้กระทรวงการคลังต้อง Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดและไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีในจำนวนที่สูงมาก (โดยเฉลี่ย 100,000 ล้านบาท) ดังนั้น หากมีการกำหนดกรอบเพดานในการปรับโครงสร้างหนี้ของรัฐบาลในแต่ละปีไว้ ย่อมเป็นการจำกัดปริมาณหนี้คงค้างและยังส่งผลให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ด้วย

แม้แนวทางดังกล่าวจะเป็นทางเลือกที่สามารถควบคุมปริมาณหนี้คงค้างควบคู่ไปกับการสร้างเงื่อนไขบังคับให้มีการชำระหนี้ได้ก็ตาม แต่แนวทางดังกล่าวนี้มีความเสี่ยงต่อการบริหารจัดการสถานการณ์ด้านหนี้ของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากปริมาณหนี้คงค้างในปัจจุบันเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับในอดีต เครื่องมือในการปรับโครงสร้างหนี้โดยการ Roll-over หรือ Refinance ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายพิเศษต่าง ๆ จึงถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ Portfolio หนี้ของรัฐบาลให้มีความคล่องตัว สอดคล้องกับภาวะตลาดและสถานะทางการคลังในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น การจำกัดวงเงินในการ Roll-over หรือ Refinance จึงอาจส่งผลในทางลบต่อการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาลมากกว่าการสร้างวินัยทางการคลัง ทั้งยังอาจทำให้รัฐบาลเกิดความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ (Default) ได้

6) การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับ “วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี” : ปัจจุบันการประเมินวงเงินการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศจะคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ๆ ดังนั้น การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลโดยเทียบกับสัดส่วนวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้สำนักงบประมาณสามารถวางแผนในการจัดทำงบประมาณได้ล่วงหน้า จึงไม่กระทบต่อการจัดทำส่วนอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังสามารถอธิบายในด้านตรรกะได้ว่า เนื่องจากรัฐบาลใช้เงินงบประมาณในการบริหารประเทศในจำนวนที่สูง รัฐบาลก็ควรจะมีส่วนรับผิดชอบในการชำระหนี้ตามสัดส่วนที่ใช้เงินนั้นด้วย นอกจากนี้ ตัวชี้วัดกรอบการชำระหนี้ต้องประมาณนี้ยังสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา เนื่องจากวงเงินที่จะจัดสรรเพื่อการชำระหนี้จะเปลี่ยนไปตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดนี้จะไม่สามารถสะท้อนความจำเป็นในการลดภาระหนี้ตามปริมาณหนี้ที่ครบกำหนดหรือตามสัดส่วนหนี้คงค้างได้

จากการวิเคราะห์รูปแบบการกำหนด “กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล” โดยเทียบกับตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจหรือด้านการคลัง ตลอดจนแนวทางการจำกัดกรอบเพดานการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนด “กรอบการชำระหนี้เทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่าย” และ “กรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้าง” เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับสถานการณ์ด้าน

¹⁴ ยกเว้นการกู้เงินภายใต้ พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้

หนี้สาธารณะ และสอดคล้องกับโครงสร้างทางการคลังตลอดจนระบบงบประมาณของไทย โดยทั้ง 2 รูปแบบ นั้น มีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน และเป็นตัวชี้วัดที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างวินัยทางการคลัง ด้านการชำระหนี้ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจ ระดับของหนี้สาธารณะ และ งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี

เนื่องจากภายใต้กรอบกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะรัฐบาลมีช่องทางในการ ก่อหนี้ ทั้งในระบบงบประมาณและนอกงบประมาณ นอกจากนี้ ยังสามารถตรากฎหมายพิเศษเพื่อ เพิ่มเติมอำนาจกู้เงินได้ในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ดังนั้น การสร้างวินัยการคลังโดยการเพิ่มเติมตัวชี้วัดกรอบ การชำระหนี้ของรัฐบาลนี้ จึงต้องกำหนดกรอบการชำระหนี้ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับช่องทาง ในการก่อหนี้ของรัฐบาลทั้งในภาวะปกติและในสถานการณ์พิเศษ โดย “กรอบการชำระหนี้เทียบกับวงเงิน งบประมาณรายจ่าย” เป็นกรอบวินัยการคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายการคลัง ด้านหนี้สาธารณะภายใต้สถานการณ์ปกติ โดยเป็นกรอบการชำระหนี้สำหรับการก่อหนี้ใหม่ภายใต้กฎหมาย การบริหารหนี้สาธารณะและการบริหารจัดการหนี้คงค้างในปัจจุบันเท่านั้น เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการ กู้เงินที่หลากหลาย โดยเฉพาะการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่มีการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมาย งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ได้มีการระบุถึงโครงการที่จะใช้เงินกู้ดังกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง จึงไม่ สามารถประมาณการถึงอายุหรือประโยชน์ของโครงการเพื่อนำมาใช้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ที่ชัดเจนได้ แต่หากในอนาคตรัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการลงทุนของภาครัฐ โดยเฉพาะ ก็สามารถนำหลักการ “60-Year Redemption Rule” ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เพื่อกำหนด “กรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้าง” ให้สอดคล้องกับอายุของโครงการลงทุนนั้น ๆ ได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดตัวชี้วัดกรอบการชำระหนี้ทั้ง 2 รูปแบบนี้ ควรคำนึงถึง วงเงินที่รัฐบาลต้องจัดสรรสำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ภายใต้กรอบวินัยดังกล่าวในแต่ละปี ไม่ให้เพิ่มขึ้น มากจนเกิดผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายสำหรับด้านอื่น ๆ ด้วย ในหัวข้อต่อไปคณะผู้วิจัยจะจัดทำ แบบจำลองเพื่อวิเคราะห์ปริมาณการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ในสัดส่วนที่เหมาะสมต่อไป

4.2.2 การจัดทำแบบจำลองเพื่อพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในสถานการณ์ปกติ

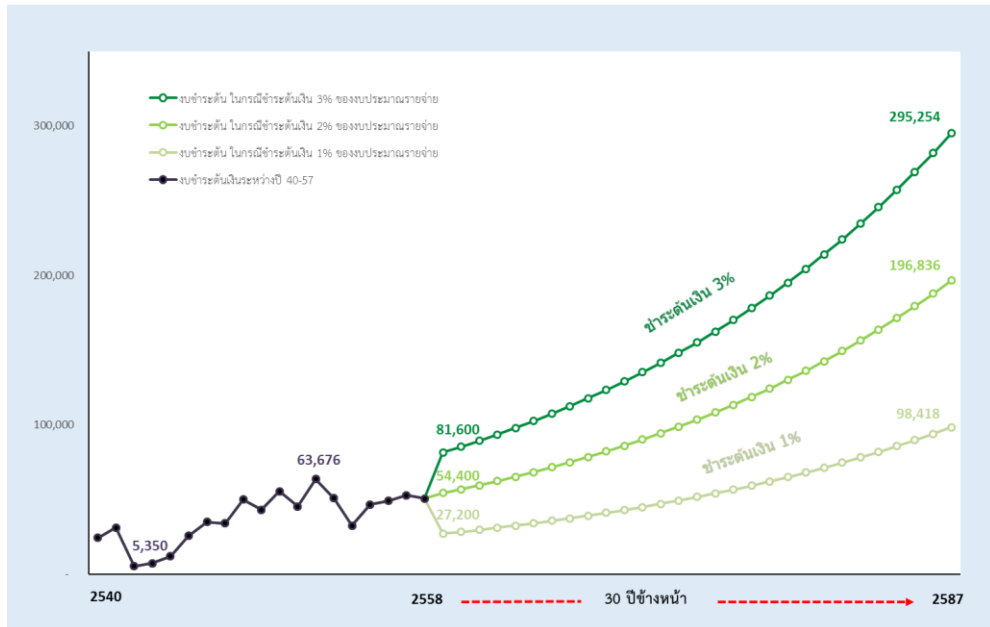
ในหัวข้อนี้คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบจำลองขึ้นเพื่อวิเคราะห์ปริมาณการจัดสรรงบประมาณ เพื่อชำระต้นเงินกู้ที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ปกติ สำหรับหนี้สาธารณะคงค้างและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่มีอยู่ และเนื่องจากภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังมีตัวแปรทาง การคลังอื่นนอกเหนือไปจากหนี้ของรัฐบาลด้วย ดังนั้น เพื่อให้แบบจำลองสอดคล้องกับภาระทางการคลัง ที่แท้จริง ในการวิเคราะห์ “กรอบการชำระหนี้” ดังกล่าวจึงครอบคลุมทั้งหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้และหนี้ ที่รัฐบาลรับภาระด้วย

ในการจัดทำแบบจำลอง คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการชำระหนี้ไว้เบื้องต้น 3 รูปแบบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) งบชำระต้นเงินกู้ร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่าย
- 2) งบชำระต้นเงินกู้ร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย
- 3) งบชำระต้นเงินกู้ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่าย

ผลลัพธ์ที่ได้

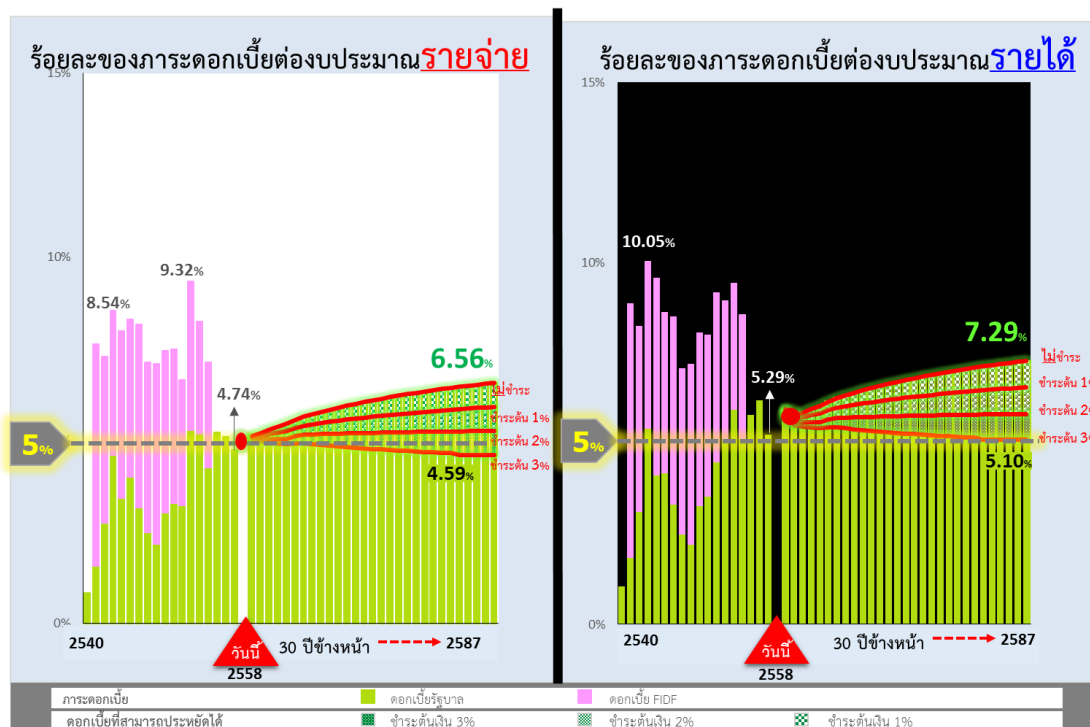
แผนภาพที่ 4.9 แสดงประมาณการงบชำระต้นเงินกู้ ภายใต้ 3 เงื่อนไข



จากแผนภาพที่ 4.9 แสดงให้เห็นว่า ในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ประมาณ 50,000 – 60,000 ล้านบาทต่อปี หรือเทียบเท่าร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งจากแบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะสำหรับกรณี Base Case (แผนภาพที่ 4.6) จะเห็นได้ว่าการชำระคืนต้นเงินกู้ประมาณร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย ไม่เพียงพอในการสร้าง Fiscal Space เพื่อให้รัฐบาลมีความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายการคลังภายใต้สภาวะเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังนั้น การชำระคืนต้นเงินกู้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่าย เป็นร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่าย ทำให้งบประมาณสำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ในช่วง 10 ปีแรก (ปี 2559 – 2568) เพิ่มขึ้นปีละ 30,000 – 40,000 ล้านบาท ทั้งนี้ วงเงินชำระคืนต้นเงินกู้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวสามารถลดความเสี่ยงของการปรับโครงสร้างหนี้ที่ครบกำหนดในอนาคต และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบจำลองเพิ่มเติมเพื่อประเมินว่าการชำระคืนต้นเงินกู้เพิ่มเติมที่กล่าวข้างต้น เพียงพอสำหรับการลดความเสี่ยงและเพิ่มความคล่องตัวด้านการคลังให้กับรัฐบาลหรือไม่ โดยได้จัดทำแบบจำลองประเมินภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายในกรณีที่กระทรวงการคลังได้รับการจัดสรรงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ที่ร้อยละ 1 ร้อยละ 2 และ ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายรวมไปถึงกรณีที่ไม่ได้มีการชำระเลย โดยมีผลลัพธ์ ดังนี้

แผนภาพที่ 4.10 แบบจำลองการประมาณการภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายและรายได้
(ระหว่างปี 2540 – 2587)



จากแผนภาพที่ 4.10 เห็นได้ว่าการชำระคืนต้นเงินกู้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อระดับของภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณ (ภาพด้านซ้าย) โดยเมื่อรัฐบาลจัดสรรงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้มากขึ้น ก็จะสามารถลดภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายได้มากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้จากแบบจำลองที่ได้จัดทำ จะแสดงให้เห็นว่า ภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายจะเริ่มลดลงเมื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายเป็นต้นไป ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถลดสัดส่วนของภาระดอกเบี้ยในส่วนของการจ่ายประจำได้มากขึ้น

นอกจากนี้ การคำนวณสัดส่วนของภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นการคำนวณที่คำนึงถึงการจัดสรรเงินภายใต้ระบบงบประมาณที่ใช้รายจ่ายเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล การคำนวณภาระดอกเบี้ยที่เป็นสัดส่วนของรายได้รัฐบาล (ภาพด้านขวา) ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้ได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

จากการจัดทำแบบจำลองด้านการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า กระบวนการคลังควรกำหนดกรอบการชำระคืนต้นเงินกู้ที่ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งแม้จะไม่สามารถเห็นผลลัพธ์ในการลดภาระหนี้ต้นเงินได้ เนื่องจากรัฐบาลยังจำเป็นต้องมีการก่อหนี้อย่างต่อเนื่อง แต่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจะค่อย ๆ ทอยลดภาระหนี้ที่กระทรวงการคลังต้องปรับโครงสร้างหนี้ ลดสัดส่วนของภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณรายจ่าย

รวมถึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงควมมีวินัยและรับผิดชอบด้านการชำระหนี้ อีกทั้งเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังในอนาคต

4.2.3 การจัดทำแบบจำลองเพื่อพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในกรณีมีการตรากฎหมายพิเศษ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การกำหนดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้างเป็นรูปแบบที่มีการใช้ในประเศญี่ปุ่นสำหรับการชำระหนี้เงินกู้เพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยมีสมมติฐานว่า การลงทุนต่าง ๆ ของภาครัฐนั้นจะสามารถหักค่าเสื่อมทางเศรษฐกิจ (Economic Depreciation) ได้ประมาณ 60 ปี ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงกำหนดให้จัดสรรวงเงินเพื่อการชำระหนี้ของรัฐบาลเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้คงค้างทุกปี (ร้อยละ 1.6 คูณ 60 ปี จะได้เท่ากับร้อยละ 96 ซึ่งใกล้เคียงกับการชำระหนี้เงินกู้ยืม) หรือที่เรียกว่า “60-Year Redemption Rule” ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับวินัยการคลังในการก่อหนี้ที่ภาระหนี้จะตกอยู่กับชนรุ่นที่ได้ใช้ประโยชน์จากโครงการนั้น (Inter-Generational Transfer)

ในขณะที่เมื่อพิจารณา Portfolio หนี้ของรัฐบาลในปัจจุบันคณะผู้วิจัยพบว่า หนี้คงค้างของรัฐบาลส่วนใหญ่เกิดจากการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งไม่สามารถระบุโครงการสำหรับการใช้เงินกู้ได้แบบเฉพาะเจาะจง การกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ และการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษ อาทิ เงินกู้ FIDF หรือเงินกู้ตาม พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง ซึ่งไม่ใช่ลักษณะการดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น การกำหนดตัวชี้วัดกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้างจึงไม่สอดคล้องกับ Portfolio และการบริหารจัดการหนี้ของรัฐบาลในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตรัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการลงทุนของภาครัฐโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถระบุโครงการที่จะนำเงินกู้ไปใช้ได้ อย่างชัดเจน ก็สามารถนำหลักการ “60-Year Redemption Rule” ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เพื่อกำหนด “กรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้าง” ภายใต้กฎหมายพิเศษดังกล่าวได้ โดยกำหนดกรอบการชำระหนี้ให้มีความสอดคล้องกับอายุหรือผลประโยชน์ของโครงการที่ใช้เงินกู้ภายใต้กฎหมายดังกล่าวได้ เช่น การใช้เงินกู้สำหรับนโยบายด้านสังคม สามารถกำหนดให้มีกรอบการชำระหนี้ที่ต่ำกว่า “60-Year Redemption Rule” เนื่องจากประโยชน์จากนโยบายด้านสังคมนั้นไม่สามารถโอนถ่ายให้คนรุ่นต่อไปได้ จึงควรวางแนวทางในการกำหนดกรอบการชำระหนี้ให้สอดคล้องกับผู้ได้รับผลประโยชน์ดังกล่าว และไม่เป็นภาระกับคนรุ่นต่อ ๆ ไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการดำเนินนโยบายการคลังทั้งระบบอย่างยั่งยืน

แม้ว่าจากการวิเคราะห์แนวทางการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลสำหรับการชำระคืนต้นเงินกู้ที่ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่าย จะไม่สามารถเห็นผลสัมฤทธิ์ของการลดภาระต้นเงินกู้ได้ในเวลาอันรวดเร็ว แต่หากรัฐบาลยึดถือและปฏิบัติตามกรอบการชำระหนี้ดังกล่าวจะส่งผลดีในระยะยาวเพราะจะสามารถลดภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักการดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในสถานการณ์ปกติเท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลครอบคลุมในทุกมิติ หากในอนาคตรัฐบาลดำเนินการกู้เงินโดยการตรากฎหมายพิเศษ จะต้องกำหนดกลไกหรือเครื่องมือเพื่อรองรับการบริหารจัดการหนี้ที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการชำระคืนต้นเงินกู้ที่มีอยู่เดิมอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาภาระหนี้สะสมพอกพูนเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้มีการนำเสนอผลการวิเคราะห์แบบจำลองเพื่อประเมินความเสี่ยงของหนี้สาธารณะ รวมทั้งข้อเสนอแนวทางการพัฒนากรอบการชำระหนี้ (ภายใต้สถานการณ์ปกติและกรณีมีการตรากฎหมายพิเศษ) เพื่อรับฟังความคิดเห็น (Focus Group) จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 โดยได้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นและรับฟังข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วม Focus Group อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงข้อเสนองานวิจัยนี้ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก จ

สำหรับแนวทางในการนำ “กรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล” จากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ไปปรับใช้ (Implement) กับการดำเนินนโยบายการคลังอย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยจะขอเสนอในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล

จากการวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเพื่อพัฒนากรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในบทที่ 4 เห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณคืนเงินกู้เพียงร้อยละ 1.97 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือต่ำกว่าอย่างต่อเนื่อง อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะภายในระยะเวลา 10 ปี ข้างหน้า กล่าวคือ จะทำให้ภาระดอกเบี้ยเพิ่มมากขึ้นจากต้นทุนที่สะสมพอกพูน และอาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (หรือไม่เกินกว่าร้อยละ 60) ได้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ที่ชัดเจน เพื่อให้การกู้เงินของรัฐบาลสามารถทำหน้าที่เป็นช่องทางและแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last Resort) เมื่อเกิดวิกฤตของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

จากการวิเคราะห์ทางเลือกการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลพบว่า การกำหนดกรอบการชำระหนี้ดังกล่าวสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้เสนอให้แบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน ซึ่งเป็นกรอบการชำระหนี้เทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยกำหนดให้มีการชำระคืนเงินกู้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ (2) กรณีหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษ ซึ่งเป็นกรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้าง รวมทั้งให้มีการกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ และแหล่งเงินในการชำระหนี้ที่ชัดเจน โดยกรอบการชำระหนี้ตามข้อ (1) ควรกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและเป็นการเสริมสร้างความครบถ้วนรอบด้านในประเด็นหนี้สาธารณะให้แก่กรอบความยั่งยืนทางการคลังด้วย และกรอบการชำระหนี้ตามข้อ (2) ควรมีการระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายพิเศษ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเห็นว่า การดำเนินการกำหนดกรอบการชำระหนี้ดังกล่าวข้างต้นมีความจำเป็นเร่งด่วนและปัจจุบันเป็นโอกาสที่ดีและเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุด โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลกรณีหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน

สำหรับการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในกรณีนี้ จะเป็นหนี้เงินกู้ที่มียอดหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ และหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐรับภาระ¹⁵ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้มีการชำระคืนเงินกู้ดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมทั้งกำหนดให้กรอบการชำระหนี้ดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดหนึ่งภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อให้มีความสำคัญกับกรอบการชำระหนี้ให้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบวินัยทางการคลังด้านหนี้สาธารณะเทียบเท่ากับการรักษาระดับของยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 5.1

¹⁵ หนี้คงค้างในกรณีนี้ ณ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 3,559,130 ล้านบาท (ณ มิถุนายน 2558)

ตารางที่ 5.1 ข้อเสนอการปรับปรุงกรอบความยั่งยืนทางการคลังโดยการเพิ่มกรอบการชำระหนี้

กรอบความยั่งยืนทางการคลัง	ปัจจุบัน	ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย
1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP (ร้อยละ)	≤ 60	≥ 3
2) ภาระหนี้ต่องบประมาณ (ร้อยละ)	≤ 15	
3) งบชำระคืนต้นเงินกู้ (หนี้รัฐบาล+รัฐวิสาหกิจที่รัฐรับภาระ) ต่องบประมาณ (ร้อยละ)	-	
4) ดุลงบประมาณ (ตามระบบงบประมาณ)	สมดุลภายในปี 2560	
5) รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณ (ร้อยละ)	≥ 25	

โดยการเพิ่มตัวชี้วัดที่ 3 งบชำระคืนต้นเงินกู้ (หนี้รัฐบาลและหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐรับภาระ) ต่องบประมาณ จะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนกับตัวชี้วัดที่ 2 ภาระหนี้ต่องบประมาณ เพราะถึงแม้ว่างบชำระคืนต้นเงินกู้จะเป็นส่วนหนึ่งของภาระหนี้ แต่การเพิ่มตัวชี้วัดที่ 3 ตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยไม่ได้มีผลกระทบต่อกรอบการบรรลุเป้าหมายภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 ในภาพรวม นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่ 3 ดังกล่าวยังมีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ 2 และเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการชำระคืนต้นเงินกู้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้มีการชำระคืนต้นเงินกู้อย่างน้อยร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้เพดานของการชำระคืนดอกเบี้ยต่องบประมาณ (ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง) ลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากเดิมที่รัฐบาลสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายดอกเบี้ยได้สูงถึงร้อยละ 15 ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง หากไม่มีการชำระคืนต้นเงินกู้เลยในปีนั้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลไม่เคยมีภาระดอกเบี้ยต่องบประมาณเกินกว่าร้อยละ 12 และจากการประมาณการโดยคณะผู้วิจัยไม่พบว่า รายจ่ายดอกเบี้ยต่องบประมาณในอนาคตจะสูงเกินกว่าร้อยละ 12 อีกด้วย

โดยที่กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกรอบนโยบายที่กระทรวงการคลังกำหนดขึ้นและยึดถือเป็นแนวปฏิบัติซึ่งไม่ได้มีความผูกพันทางกฎหมาย และที่ผ่านมาได้มีการปรับเปลี่ยนกรอบดังกล่าวมาแล้วจำนวน 4 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ร่างเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการยกระดับให้กรอบความยั่งยืนทางการคลังมีความยึดโยงกับรัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมือง และยังคงมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารการคลังของประเทศ กระทรวงการคลังจึงควรนำเสนอกรอบความยั่งยืนทางการคลังให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการกำหนดนโยบายด้านการคลังและงบประมาณต่อไป

แม้ว่าข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในส่วนของกรอบความยั่งยืนทางการคลังจะเป็นเพียงการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายก็ตาม แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังมีการรับรู้กันอย่างแพร่หลายและหลายภาคส่วนได้นำไปใช้ในการอ้างอิงถึงทิศทางการรักษาวินัยทางการคลังด้วย ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากมีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน

กรอบดังกล่าวเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศหรือหากในปีใดไม่สามารถปฏิบัติได้ภายใต้กรอบดังกล่าว รัฐบาลจะต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบด้วย

5.2 การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลกรณีหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต

เมื่อพิจารณาข้อมูลการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มีวงเงินกู้ที่สูงเทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับการขาดดุลเต็มกรอบเพดานการกู้เงินตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดในปีนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักจะไม่ได้มีการกำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้หรือมีมาตรการในการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ดังกล่าวไว้แต่อย่างใด คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากในอนาคตรัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการลงทุนของภาครัฐโดยเฉพาะก็สามารถนำหลักการ “60-Year Redemption Rule” ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เพื่อกำหนด “กรอบการชำระหนี้เทียบกับสัดส่วนหนี้คงค้าง” ภายใต้กฎหมายดังกล่าวได้ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

5.2.1 การกำหนดเวลาในการชำระหนี้

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและการไปศึกษาดูงานของคณะผู้วิจัย ณ ประเทศญี่ปุ่น พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดกรอบการชำระคืนต้นเงินกู้ตามหลัก “60-Year Redemption Rule” กล่าวคือ กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ในอัตราร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้คงค้างของพันธบัตรรัฐบาล (หนี้ของรัฐบาลญี่ปุ่นอยู่ในรูปแบบของพันธบัตรรัฐบาล) ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไปของรัฐบาล การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ และการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ สำหรับวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้มีการชำระคืนหนี้ดังกล่าวในอัตราร้อยละ 1.6 ต่อปี เพื่อควบคุมปริมาณหนี้ไม่ให้ส่งผลไปสู่คนรุ่นต่อไปที่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ โดยที่ระยะเวลาการชำระคืนหนี้เงินกู้ 60 ปี ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับระยะเวลาการใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Project) ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐบาลควรนำหลักการนี้มาใช้ในการชำระคืนหนี้ที่เกิดจากการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

สำหรับการลงทุนทางด้านสังคม คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐบาลมีการออกกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินนโยบายทางด้านสังคม การนำหลัก “60-Year Redemption Rule” มาใช้อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากนโยบายทางด้านสังคมไม่สามารถหักค่าเสื่อมทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดกรอบระยะเวลาในการชำระหนี้ของกฎหมายพิเศษดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า “ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายทางด้านสังคมดังกล่าวควรรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยไม่ส่งผ่านภาระไปยังคนรุ่นต่อไป” ซึ่งภาระของประชาชนนั้นอยู่ในรูปของการเสียภาษีให้แก่รัฐ และเมื่อพิจารณาระยะเวลาที่คนในแต่ละรุ่นเสียภาษีจะอยู่ที่ประมาณ 30 ปี ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ประเภทนี้อยู่ที่ 30 ปี หรือกำหนดให้ชำระคืนหนี้ดังกล่าวในอัตราร้อยละ 3.3 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้น้อยลง เพื่อเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ในการไม่ส่งผ่านค่าใช้จ่ายด้านสังคมไปในอนาคต นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายกู้เงินในอดีตที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาทางด้านสังคมพบว่า ได้มีการกำหนดระยะเวลาการชำระคืนต้นเงินกู้ไว้ในกฎหมายกู้เงินในแต่ละฉบับด้วย โดยขึ้นอยู่กับวงเงินกู้และลักษณะของโครงการซึ่งส่วนใหญ่ได้กำหนดระยะเวลาการชำระ

คืนต้นเงินกู้ระหว่าง 20 - 30 ปี เช่นเดียวกัน¹⁶ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนหนี้เงินกู้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินนโยบายด้านสังคมภายใน 30 ปี เพื่อไม่เป็นการส่งผ่านภาระไปยังคนรุ่นต่อไป

5.2.2 การกำหนดแหล่งเงินในการชำระหนี้

สำหรับแหล่งเงินในการชำระหนี้สามารถมาได้จากหลายแหล่ง ซึ่งสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสถานการณ์ในขณะนั้น ดังนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินงบประมาณถือเป็นแหล่งเงินหลักที่จะนำมาใช้ในการชำระหนี้ โดยจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีแหล่งเงินที่นำมาชำระหนี้ของรัฐบาลส่วนใหญ่ (ยกเว้นหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3) มาจากเงินงบประมาณ

(2) รายได้ที่รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐบาลส่ง โดยอาจกำหนดช่องทางเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้สามารถนำเงินดังกล่าวมาชำระหนี้ได้

(3) เงินรายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้เกินกว่าที่ประมาณการไว้ ซึ่งการกำหนดให้นำเงินดังกล่าวมาใช้ในการชำระหนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการคลังของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้หลักการที่ว่า เมื่อรัฐบาลมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น ควรมีการจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อนำมาชำระหนี้ด้วย ซึ่งนอกจากจะช่วยลดระดับของหนี้สาธารณะและลดภาระดอกเบี้ยในระยะยาวแล้ว ยังเป็นการส่งสัญญาณถึงการมีวินัยและเป็นการสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility) ของรัฐบาลอีกด้วย¹⁷ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้นำเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เกินกว่าที่ประมาณการไปใช้ในการชำระหนี้ได้ เพื่อประโยชน์ในการลดต้นทุนทางการเงินของประเทศ

สำหรับการนำเงินรายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้เกินกว่าที่ประมาณการไว้ไปใช้จ่ายนั้น เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ที่กำหนดไว้ว่า ในการเสนอขอประมาณการรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งให้รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเพื่อหาเงินส่วนที่ขาดดุล หรือหากเป็นกรณีจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการ

¹⁶ กฎหมายกู้เงินในอดีตมีการกำหนดระยะเวลาการชำระคืนต้นเงินกู้ไว้ อาทิ

- 1) พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ พ.ศ. 2506 กำหนดเวลาชำระคืนต้นเงินกู้ไม่เกิน 30 ปี
- 2) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 กำหนดเวลาชำระคืนต้นเงินกู้ไม่เกิน 10 ปี
- 3) พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494 กำหนดเวลาชำระคืนต้นเงินกู้ไม่เกิน 25 ปี และ
- 4) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 กำหนดเวลาชำระคืนต้นเงินกู้ไม่เกิน 25 ปี

¹⁷ ทั้งนี้ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กระทรวงการคลังสามารถดำเนินการนำเงินคงคลังไปลดยอดหนี้คงค้างเพื่อลดต้นทุนทางการเงินของประเทศได้ แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 169 กำหนดว่า หากมีการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังไว้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในรอบถัดไป และต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ด้วย ซึ่งผลจากการเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำเงินคงคลังไปชำระหนี้เพื่อลดต้นทุนทางการเงินของประเทศ

แก่ส่วนที่เกินดุลในทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการในกรณีที่จะนำเงินส่วนที่เกินดุลไปใช้จ่ายโดยให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลจะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้มากนัก ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการสร้างกรอบวินัยในการชำระหนี้ของรัฐบาล หากสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นเกินกว่าที่ประมาณการไว้ ควรกำหนดให้รัฐบาลนำเงินรายได้ส่วนที่เกินนั้นมาเพื่อชำระหนี้ด้วย โดยกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ ดังนี้

“หากในปีงบประมาณใดสามารถจัดเก็บรายได้เกินกว่าประมาณการไว้ ให้รัฐบาลพิจารณาจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินกู้ที่เกิดขึ้นจากการตรากฎหมายพิเศษตามความเหมาะสม เว้นแต่กรณีที่ไม่มีหนี้ดังกล่าวคงค้างให้นำไปชำระคืนต้นเงินกู้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะตามที่เห็นสมควร ในกรณีเช่นนี้ ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังแต่อย่างใด”

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดหลักการและเงื่อนไขสำคัญในการตรากฎหมายพิเศษ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาและแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ ดังนี้

“การกู้เงินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังกระทำก็ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของประเทศ

กฎหมายที่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน แผนการใช้จ่ายเงินกู้ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินกู้ นั้น พร้อมทั้งต้องกำหนดระยะเวลาและแหล่งเงินในการชำระหนี้ไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย”

แม้ว่าเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำขึ้นก็ตาม ซึ่งภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ แต่อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยยังเห็นว่า ในขั้นการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในอนาคตน่าจะกำหนดให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐหรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ เพราะถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของประเทศ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรผลักดันให้มีการกำหนดหลักการดังกล่าวข้างต้นไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐหรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกันที่จะมีการจัดทำขึ้นในอนาคต

5.3 ความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดกรอบการชำระหนี้

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดกรอบการชำระหนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ ประกอบกับปัจจุบันเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมและเป็นโอกาสที่ดีที่สุดในการบรรจุกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เพื่อช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการสะสมหนี้เงินกู้ที่พอกพูนจนอาจกลายเป็นความเสี่ยง

ทางการคลัง หรือทำให้รัฐบาลมีภาระดอกเบี้ยจำนวนมากและเป็ดบงบประมาณสำหรับรายจ่ายในการพัฒนาประเทศ โดยมีเหตุผลหลัก 3 ด้าน ดังนี้

5.3.1 ด้านพันธกิจการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ความผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและบ่อยครั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการกู้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอยู่เสมอเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอก ที่สำคัญยิ่งเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งประวัติศาสตร์ในปี พ.ศ. 2554 ได้ทำให้รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการลงทุนในโครงการน้ำและโครงสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อยกระดับมาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ และความสามารถในการแข่งขันของประเทศในอนาคต ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง แต่นโยบายที่ทุกรัฐบาลยังผลักดันเสมอคือ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของทั้งประเทศ ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนสูงถึงกว่า 2 ล้านล้านบาท โดยเป็นการลงทุนระยะยาวที่ใช้เวลา 7 - 8 ปี และถึงแม้ว่าแหล่งเงินของการลงทุนจะมีส่วนที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจและการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน แต่แหล่งเงินส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันและที่รับภาระ ดังนั้น ในช่วงทศวรรษหน้า รัฐบาลจะมีการก่อหนี้ในวงเงินสูงต่อเนื่องทุกปีและการกู้เงินดังกล่าวจะส่งผลให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นด้วย จึงเป็นเหตุอันควรยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการทบทวนหลักเกณฑ์และเผื่อระวังตัวชี้วัดด้านกรอบความยั่งยืนทางการคลังต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่า โครงการลงทุนขนาดใหญ่จะสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลัง

5.3.2 ด้านภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำและการปรับวิธีคำนวณของ GDP

ในปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำที่ร้อยละ 1.5 ต่อปี ในขณะที่การกู้เงินโดยการออกพันธบัตรรัฐบาลอายุระหว่าง 5 - 50 ปี มีต้นทุนอยู่ร้อยละ 2.18 - 4.07 (ณ 22 กรกฎาคม 2558) โดยเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนการกู้เงินของรัฐบาลโดยการออกพันธบัตรรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2550 อยู่ที่ร้อยละ 4.41 และช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2558 อยู่ที่ร้อยละ 3.51 จึงเห็นได้ว่าต้นทุนการกู้เงินในสถานการณ์ปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ การปรับวิธีการคำนวณของ GDP โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 ส่งผลให้มูลค่า GDP ปรับเพิ่มขึ้น 915,000 ล้านบาท จาก 12.59 ล้านล้านบาท เป็น 13.51 ล้านล้านบาท และส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ปรับลดลงจากร้อยละ 45.14 เป็นร้อยละ 42.58 ซึ่งสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ที่ลดลงนี้ทำให้ช่องว่างทางการคลัง หรือ Fiscal Space ทางเทคนิคเพิ่มขึ้นทันที ซึ่งไม่ได้สะท้อนมาจากภาระหนี้ที่ลดลง ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำประกอบกับ Fiscal Space ที่เพิ่มขึ้นจะช่วยลดแรงกดดันด้านภาระหนี้ต้องบประมาณและหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งเป็นตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลัง และเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เงินจำนวนมากและระยะเวลายาวนานให้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลัง

5.3.3 ด้านตลาดตราสารหนี้และสภาพคล่องที่เอื้ออำนวย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้มีการพัฒนานวัตกรรมทางการเงินใหม่ ๆ อยู่เสมอ และจากการประมาณการของ สบน. พบว่า หาก สบน. ใช้เครื่องมือการระดมทุน

ทุกประเภทภายใต้ชื่อรัฐบาล¹⁸ จะสามารถระดมทุนจากตลาดตราสารหนี้ในประเทศได้สูงถึงปีละกว่า 1 ล้านล้านบาท (Supply Side) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทยที่ประมาณการความต้องการลงทุนในตราสารหนี้รัฐบาลที่ปีละ 800,000 ล้านบาท (Demand Side) โดยในช่วงปี 2550 - 2557 ที่ผ่านมา รัฐบาลมีการกู้เงินรายใหม่เฉลี่ยปีละ 330,000 ล้านบาท (ไม่รวมการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิม) และหากสมมติให้โครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานวงเงินรวม 1.9 ล้านล้านบาท ในช่วง 7 ปีข้างหน้า เป็นภาระของรัฐบาลทั้งหมด (กรณีสูงสุด) จะส่งผลให้รัฐบาลต้องกู้เพิ่มเฉลี่ยปีละ 270,000 ล้านบาท โดยเมื่อรวมกับการกู้เงินใหม่เพื่อภารกิจปกติ จะได้ยอดรวมความต้องการกู้เงินของรัฐบาลเฉลี่ยปีละ 600,000 ล้านบาท ในช่วง 7 ปีข้างหน้า ซึ่งยังต่ำกว่าข้อมูลของ สบн. และสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทยที่เป็นประมาณการด้าน Supply และ Demand ของตลาดตราสารหนี้ในประเทศสำหรับปีปัจจุบันเท่านั้น หรือถือว่าเป็นกรณีต่ำสุด เพราะความต้องการลงทุนในตราสารหนี้รัฐบาลจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของกลุ่มอุตสาหกรรมการเงิน อุตสาหกรรมประกันชีวิต และฐานเงินออมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มนักลงทุนหลักในประเทศที่ลงทุนในตราสารหนี้รัฐบาล

นอกจากนั้น สบн. ยังมีช่องทางการกู้เงินโดยการออกตราสารสกุลเงินต่างประเทศ อาทิ พันธบัตรรัฐบาลสกุลเงินดอลลาร์ (Yankee Bond-USD Bond) พันธบัตรรัฐบาลสกุลเงินเยน (Samurai Bond) และพันธบัตรรัฐบาลสกุลเงินหยวน (Dim Sum Bond) ซึ่งเป็นที่เรียกร้องจากนักลงทุนต่างชาติเสมอ และเป็นที่ร้องขอจากภาคเอกชนไทยที่ต้องการให้รัฐบาลออกตราสารดังกล่าวเพื่อสร้างอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงของประเทศ และโดยที่ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีหนี้ต่างประเทศไม่ถึงร้อยละ 1 การกู้เงินโดยการออกตราสารหนี้สกุลเงินตราต่างประเทศจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของรัฐบาลในการกู้เงินที่ไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านภาระหนี้ต่างประเทศ ดังนั้น ด้วยฐานนักลงทุนที่กว้างขวางและหลากหลายทั้งในและต่างประเทศที่มีความต้องการและมีวัตถุประสงค์ในการลงทุนในตราสารหนี้ของรัฐบาลไทยที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ครบตามความต้องการแม้ภายใต้ภาวะการเงินที่ผันผวนก็ตาม

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในห้วงเวลานี้เป็นโอกาสอันดีที่ควรมีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลทั้งกรณีที่เป็นหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน และหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต เนื่องจากมีปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่ช่วยส่งเสริมและเกื้อหนุนให้สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

5.4 การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อวางรากฐานสำหรับอนาคตการคลังที่ยั่งยืน

เมื่อมองย้อนกลับไปเมื่อครั้งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 บทเรียนประการหนึ่งที่ประเทศไทยได้เรียนรู้ คือ ความสำคัญของการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในฐานะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยบรรเทาปัญหาสภาพคล่องของบริษัทเอกชนได้ โดยธีรชัย ภูวนาถนรานุบาล (2547) ได้กล่าวในประเด็นนี้สรุปได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจทำให้เราเห็นความจำเป็นในการเร่งรัดการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ ซึ่งในช่วงก่อนเกิดวิกฤต หากประเทศไทยมีตลาดตราสารหนี้ที่มีประสิทธิภาพ และสถาบันการเงินมีการถือตราสารหนี้

¹⁸ พันธบัตรรัฐบาลประเภทอัตราดอกเบี้ยอ้างอิง พันธบัตรออมทรัพย์ พันธบัตรชดเชยเงินเพื่อ พันธบัตรทยอยชำระคืนเงินต้น ตัวสัญญาใช้เงิน ตัวเงินคลัง และสินเชื่อนาคราพพาณิชย์

ในมือ บางสถาบันอาจสามารถแก้ไขปัญหาสภาพคล่องโดยขายตราสารหนี้ในตลาดรอง ซึ่งอาจมีผลขาดทุนบ้าง แต่ก็อาจช่วยลดจำนวนสถาบันการเงินที่ต้องปิดตัวลงให้น้อยลงได้

ปัจจุบันตลาดตราสารหนี้ไทยได้มีการพัฒนาไปมากจากช่วงปี พ.ศ. 2540 โดย ณ สิ้นกรกฎาคม 2558 ตราสารหนี้ในประเทศไทยมีมูลค่า 9,618,148 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น

- 1) ตราสารหนี้ที่ออกโดยรัฐบาล 3,644,886 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 38
- 2) ตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย 2,859,143 ล้านบาท หรือคิด

เป็นร้อยละ 30

- 3) ตราสารหนี้ที่ออกโดยรัฐวิสาหกิจ 755,452 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8

- 4) ตราสารหนี้ที่ออกโดยภาคเอกชน 2,273,093 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 23

- 5) ตราสารหนี้ที่ออกโดยชาวต่างชาติ 85,574 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1

ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีสัดส่วนการออกตราสารหนี้สูงที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ของประเทศไทย และได้ใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลได้รับประโยชน์จากการพัฒนาตลาดตราสารหนี้และความต้องการตราสารหนี้ที่ออกโดยรัฐบาลของตลาดที่มีอยู่สูง อาจทำให้รัฐบาลไม่ได้พึงระวังในการใช้ตลาดตราสารหนี้ในการระดมทุนและการวางแผนเพื่อรับมือกับวิกฤตในอนาคตได้

ในการใช้ประโยชน์จากการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ดังกล่าวของรัฐบาล จากมุมมองด้านความเสี่ยงทางการคลัง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความเสี่ยงจาก (1) อัตราดอกเบี้ยที่ผันผวนที่อาจทำให้รายจ่ายดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อฐานะทางการคลัง โดยลดช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Space) ในการใช้จ่ายของรัฐบาล ถึงแม้ว่าสถานการณ์ในช่วงที่ผ่านมาจะเอื้อต่อการออกตราสารหนี้ของรัฐบาลเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงนี้ยังคงมีอยู่ และอาจมีระดับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็ว หากภาวะเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลง และ (2) การส่งผ่านภาระให้แก่คนรุ่นต่อไป เนื่องจากสภาพการณ์ดอกเบี้ยที่เอื้ออำนวยทำให้รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะออกตราสารหนี้ระยะยาวมากกว่าระยะสั้น และเนื่องจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่น้อย ทำให้กระทรวงการคลังจำเป็นต้อง Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระออกไป ซึ่งการยืดอายุการชำระหนี้ดังกล่าวของรัฐบาลอาจก่อให้เกิดการส่งผ่านภาระให้แก่คนรุ่นต่อไปได้

ทั้งนี้ หากสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและอัตราดอกเบี้ยยังคงเอื้ออำนวย รัฐบาลจะยังคงสามารถก่อหนี้ใหม่ และ Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระได้โดยมีค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่ได้มีการเตรียมความพร้อม โดยการกำหนดกรอบการชำระหนี้ที่เหมาะสมและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจมีปัญหในการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย หรืออาจไม่สามารถรักษาสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ และในกรณีที่เลวร้าย อาจจะไม่สามารถชำระดอกเบี้ยและหนี้ที่ครบกำหนดชำระได้ ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมาเห็นได้ว่า เมื่อเกิดวิกฤตภายใต้เศรษฐกิจที่ผันผวนหนี้สาธารณะของรัฐบาลอาจมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการตัดสินใจเชิงนโยบาย อาทิ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เป็นต้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลที่คณะผู้วิจัยได้เสนอดังกล่าว นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างวินัยทางการคลังของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานที่สำคัญทางด้านการคลังสำหรับอนาคตการคลังที่ยั่งยืนของประเทศอีกด้วย

บทที่ 6

บทสรุปและประเด็นชวนคิด

บทที่ 6 สรุปสาระที่สำคัญในบทที่ 1 - 5 พร้อมตั้งประเด็นชวนคิดที่สำคัญจากบทต่าง ๆ และนำมาผนวกกันเพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในกรณีกู้เงินปกติและในกรณีเงินกู้พิเศษ เพื่อรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลัง และความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องบรรจุกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลให้มีผลบังคับใช้ในโอกาสแรก ถึงแม้ว่าผลจากแบบจำลองในบทที่ 4 จะชี้ว่า กรอบความยั่งยืนฯ จะยังไม่แตกก็ตาม ทั้งนี้ เพราะการกำหนดกรอบการชำระหนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้กรอบความยั่งยืนฯ แตก แต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาความเสี่ยงทางการคลังได้หลังกรอบความยั่งยืนฯ แตกไปแล้ว ในทางกลับกันหากกรอบความยั่งยืนฯ แตกเพราะประเทศประสบกับวิกฤตและส่งผลกระทบต่อรัฐบาลกู้เงินจำนวนมาก การกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นจะยิ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการคลัง ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การผลักดันให้เกิดการบรรจุกรอบการชำระหนี้ให้มีผลบังคับใช้ให้เร็วที่สุด จะมีความสำคัญยิ่งต่อการป้องกันความเสี่ยงทางการคลัง ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่เกิดขึ้นจากการชำระคืนต้นเงินในอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทที่ 1 และ 2 คณะผู้วิจัยได้กล่าวถึง สัญญาณของความเสี่ยงทางการคลังด้านหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจาก 0.6 ล้านล้านบาท เมื่อก่อนวิกฤต (ปีงบประมาณ 2539) มาอยู่ที่ 1.7 ล้านล้านบาท ในปีที่เกิดวิกฤต (ปีงบประมาณ 2540) และสะสมพอกพูนเรื่อยมาอยู่ที่ 5.7 ล้านล้านบาท ในปัจจุบัน (มิถุนายน 2558) หรืออาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่เกิดวิกฤตทางการเงินในปี 2540 ประเทศไทยมียอดหนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่าตัว ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ประการคือ (1) การชำระคืนต้นเงินที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (2) การก่อหนี้ใหม่ในวงเงินที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า รัฐบาลหมุนหนี้เดิม - เดิมหนี้ใหม่ เพิ่มขึ้นเสมอมา โดย**ประเด็นชวนคิด**จากการทบทวนวรรณกรรมและการศึกษาหลักปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ พบว่า ทุกประเทศไม่มีกฎหมายระบุเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินไว้อย่างชัดเจน¹⁹ แต่จะมีการระบุเกี่ยวกับการก่อหนี้ใหม่ไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะไว้เป็นกรอบแนวทางเท่านั้น ซึ่งคล้ายคลึงกับของประเทศไทย ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยไม่แปลกใจกับผลการประมวลดังกล่าว เพราะในเมื่อการก่อหนี้ใหม่มีกรอบกฎหมายอย่างชัดเจน จึงไม่น่าก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะคงค้างอย่างรวดเร็ว แต่ในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลสามารถออกกฎหมายพิเศษที่รัฐบาลมีอำนาจกำหนดกรอบวงเงินกู้เพิ่มเติมได้เอง โดยไม่ต้องนับรวมภายใต้กรอบกฎหมายปกติ และประกอบกับการไม่ชำระคืนต้นเงินกู้เหมาะสม จึงส่งผลให้หนี้สาธารณะมีการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ซึ่งหากรัฐบาลยังคง “หมุนหนี้เดิม - เดิมหนี้ใหม่” ในอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประเทศไทยจะมีความเสี่ยงทางการคลังด้านหนี้สาธารณะ

บทที่ 3 กล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากการ “หมุนหนี้เดิม - เดิมหนี้ใหม่” ผ่านการตรากฎหมายพิเศษขึ้น 7 ฉบับ (เดิมหนี้ใหม่) ในช่วงกว่า 15 ปีที่ผ่านมา วงเงินรวมกว่า 2.6 ล้านล้านบาท เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า รัฐบาลมีหน้าที่กระตุ้นเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อยกระดับความสามารถ

¹⁹ ญี่ปุ่นมีการกำหนดกรอบชำระคืนต้นเงินได้แนวคิด “60-year redemption rule”

ในการแข่งขันของประเทศและเพื่อการขยายตัวของเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพ แต่ที่ผ่านมา การกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษ ได้แก่ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ.2541 (FIDF1) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2545 (FIDF3) และ พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยวิกฤตการเงินของไทยในปี 2540 และวิกฤตการเงินของสหรัฐในปี 2552 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทุนของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา และกระตุ้นการบริโภคภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซา โดยการกู้เงินดังกล่าว มีวงเงินรวมกว่า 1.7 ล้านล้านบาท ที่มีการกู้เงินจริงเกือบเต็มจำนวนและมีการเบิกจ่ายได้จริง ซึ่งการกู้เงินดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุน จึงเป็นหนี้สาธารณะและภาระทางการคลังที่ไม่มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะยาวที่จริง ซึ่งคณะผู้วิจัยขอเรียกให้เข้าใจง่าย ๆ ว่าเป็นการกู้เพื่อ “ซ่อม” ในขณะที่กฎหมายพิเศษ เช่น พ.ร.ก. เงินกู้บริหารจัดการน้ำ วงเงิน 0.35 ล้านล้านบาท และรวมถึงร่าง พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วงเงิน 2 ล้านล้านบาท ซึ่งการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษกลุ่มนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง โดยการกู้เงินดังกล่าว คณะผู้วิจัยขอเรียกให้เข้าใจง่าย ๆ ว่าเป็นการกู้เพื่อ “สร้าง” อย่างไรก็ตาม การกู้เงินดังกล่าวมีบางส่วนที่ไม่ได้รับการอนุมัติ และส่วนที่ได้รับการอนุมัติมีการเบิกจ่ายน้อยมาก ซึ่งเป็นธรรมชาติของงบเบิกจ่ายประเภทลงทุนที่มีความล่าช้า ดังนั้น หนี้สาธารณะที่พอกพูนขึ้นมากในช่วงกว่า 15 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นหนี้ที่เกิดจากการ “ซ่อม” มากกว่าการ “สร้าง” ประกอบกับการที่รัฐบาลจัดสรรงบชำระคืนต้นเงินกู้ที่ลดลงโดยตลอด หนี้สาธารณะของประเทศไทยที่ทยอยพอกพูนขึ้นจากการกระตุ้นนโยบายด้านการบริโภคจึงเกิดประโยชน์แก่คนรุ่นปัจจุบันในช่วงสั้นและกลายเป็นภาระแก่คนรุ่นหลังในระยะยาวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนั้น บทที่ 3 ยังได้กล่าวถึง สาเหตุของการจัดสรรงบชำระคืนต้นเงินกู้ที่มาจาก (1) การประกาศใช้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งเปิดช่องให้รัฐบาลไม่ต้องชำระคืนต้นเงินให้ครบทั้งจำนวน โดยให้รัฐบาลสามารถ Roll-over หนี้ที่ครบกำหนดชำระไปข้างหน้าได้โดยการกู้เงินใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เดิม (2) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่มีสัดส่วนของงบรายจ่ายลงทุนปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จากร้อยละ 32 ในปี 2541 มาอยู่ที่ร้อยละ 17 ในปี 2557 ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้งบลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่าย และมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า งบชำระคืนต้นเงินกู้เป็นตัวเบียดบังงบรายจ่ายลงทุน จนเป็นจุดเริ่มต้นของการสั่งสมของการผลักภาระการชำระคืนต้นเงินกู้ไปในอนาคต ซึ่งผลลัพธ์คือ ในช่วงปี 2548 - 2558 รัฐบาลมีหนี้สะสมพอกพูนเพิ่มขึ้นกว่า 1.06 ล้านล้านบาท โดยเฉพาะที่เกิดจากการ Roll-over ต้นเงินกู้ ในขณะที่งบรายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณรายจ่ายยังอยู่ที่ระดับต่ำร้อยละ 20 ต่อปี

ดังนั้น บทที่ 3 จึงพยายามจัดหมวดหมู่ที่มาของการก่อหนี้ภายใต้กฎหมายต่าง ๆ และแหล่งที่มาของการชำระหนี้ ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงช่องโหว่ที่ก่อให้เกิดการสะสมของหนี้ ซึ่งประเด็นความคิดที่สำคัญยิ่งที่คณะผู้วิจัยพยายามจะชี้ให้เห็นคือ ความอ่อนปรวนของกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้รัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางการคลังที่เอื้อต่อการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ที่อยู่ภายใต้ “กรอบความยั่งยืนทางการคลัง” แต่แนวการชำระคืนต้นเงินกู้ที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงการสั่งสมของความเสียหายทางการคลังในอนาคต เพราะรัฐบาลมีการกู้เงินและคืนเงินกู้เพื่อไม่ให้กรอบแตก มากกว่าการกู้เงินและคืนเงินกู้อย่างมีวินัย

บทที่ 4 มีการนำเสนอแบบจำลองเพื่อประมาณการหนี้สาธารณะต่อ GDP ในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ปี 2558 - 2567) ที่มีผลมาจากตัวชี้วัด 3 ตัวภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ดังนี้ (1) อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ ที่มีกรณีที่แย่ที่สุดที่ร้อยละ 6 ต่อปี และกรณีแย่ที่สุดที่ร้อยละ 2 ต่อปี (2) การได้รับการจัดสรรงบประมาณหนี้ ที่ร้อยละ 1.97 ของงบประมาณรายจ่าย (3) การก่อหนี้ใหม่ ที่ร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งผลปรากฏว่า หนี้สาธารณะต่อ GDP จะเคลื่อนไหวอยู่ระหว่าง 45 - 69 ภายใต้กรณีที่แย่ที่สุด และกรณีที่แย่ที่สุด ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่แย่ที่สุดที่หนี้สาธารณะต่อ GDP จะพุ่งสู่ระดับ 69 นั้นมีความเป็นไปได้ต่ำมาก เนื่องจากหากการก่อหนี้ใหม่ เป็นการก่อหนี้เพื่อการลงทุนอย่างแท้จริง เช่น การลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ มักจะมีการเบิกจ่ายล่าช้า และหากเกิดขึ้นได้จริง เม็ดเงินของการลงทุนมูลค่ามหาศาลดังกล่าวจะสะท้อนกลับมาเป็นการขยายตัวของเศรษฐกิจ และส่งผลให้หนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงตามลำดับ

ประเด็นชวนคิดที่สำคัญในบทที่ 4 คือ แบบจำลองที่แสดงให้เห็นว่า เนื่องจากระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ในปัจจุบัน อยู่ที่ร้อยละ 42.36 ซึ่งต่ำกว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ร้อยละ 60 ของ GDP อยู่พอสมควร ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่แย่ที่สุดจะส่งผลให้กรอบแตกอย่างไม่มีนัยสำคัญ แต่ในขณะเดียวกัน แม้การประมาณการของหนี้สาธารณะต่อ GDP ในกรณีที่แย่ที่สุดที่ระดับ 45 จะไม่ส่งผลให้ระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP เกินกรอบ แต่จะส่งผลให้หนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 49 โดยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4 ทำให้ช่องว่างของนโยบายการคลัง (Fiscal space) ลดลง และหากเกิดวิกฤตขึ้นในอนาคต รัฐบาลจะไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อขยายเพดานหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังต่อรุ่นลูกหลานในอนาคต (Inter-generation transferring) เพียงเพราะคนในปัจจุบันมีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น ในขณะที่โยนหนี้ไปข้างหน้าเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น ข้อเสนอแนะของงานวิจัยฉบับนี้ในการบรรจุกรอบชำระคืนต้นเงินกู้ในตัวชี้วัดกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และกฎหมายกู้เงินพิเศษที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ถือเป็นการเติมเต็มความยั่งยืนทางการคลัง และเป็นการกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลตระหนักถึงการรักษาวินัยในการก่อหนี้และการชำระหนี้ที่สะท้อนความรับผิดชอบทางการคลังที่แท้จริง มากกว่าการก่อหนี้ที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการรักษากรอบความยั่งยืนฯ ไม่ให้แตกเท่านั้น

บทที่ 5 เป็นการนำเสนอแนวทางการบรรจุ “งบชำระคืนต้นเงินกู้” ในการกู้เงินของรัฐบาล โดยแบ่งเป็น 2 กรณี โดยในกรณีที่หนึ่งคือ การกำหนดกรอบชำระหนี้ของรัฐบาลกรณีหนี้คงค้างเดิมและหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบัน ตัวชี้วัดด้านหนี้สาธารณะทั้ง 3 ด้าน คือ ตัวชี้วัดที่หนึ่งในด้านการก่อหนี้ใหม่มีกรอบกฎหมายกำหนด โดยส่วนตัวชี้วัดที่สองในด้านระดับหนี้สาธารณะคงค้างมีกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในขณะที่ตัวชี้วัดที่สามในการชำระหนี้ที่ ไม่มีหน่วยงานใดกำหนดหรือระบุแนวทางการปฏิบัตินั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอให้บรรจุ “งบชำระคืนต้นเงินกู้” ซึ่งเป็นหนี้รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจที่รัฐรับภาระที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้บรรจุ “งบชำระคืนต้นเงินกู้” เป็นตัวชี้วัดเพิ่มเติมภายใต้ “กรอบความยั่งยืนทางการคลัง” เช่นเดียวกับตัวชี้วัดที่สองด้านสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย แต่หากรัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติได้ในปีใดให้รัฐบาลรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การบรรจุตัวชี้วัดให้อยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง โดยไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับตัวชี้วัดที่หนึ่งในการก่อหนี้ใหม่ที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดนั้น เพื่อเอื้อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังที่มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ

คณะผู้วิจัยขอเรียนว่า ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2541 - 2553 ค่าเฉลี่ยของงบชำระคืนต้นเงินต้องงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเท่ากับร้อยละ 2.84 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวต้นเงินที่ไม่ได้รับการจัดสรรคิดเป็นร้อยละ 2.28 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งรัฐบาลได้มีการ Roll-over ไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 รัฐบาลได้ออก พ.ร.ก. ปรับปรุงหนี้ FIDF และส่งผลให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระจ่ายดอกเบี้ยของ FIDF วงเงินประมาณ 60,000 ล้านบาทต่อปี อีกต่อไป โดยภาระดอกเบี้ย FIDF ที่ลดลงเทียบเท่ากับร้อยละ 2.5 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็น Fiscal space ที่เพิ่มขึ้นและสามารถนำมาจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อชำระคืนต้นเงิน แต่ข้อเท็จจริงคือ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (2554 - 2558) รัฐบาลมีการจัดสรรงบชำระหนี้ลดลงอย่างมาก ประกอบกับการครบกำหนดของหนี้เพิ่มขึ้น และส่งผลให้สัดส่วนต้นเงินที่ไม่ได้รับการจัดสรรจึงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.3 ของงบประมาณรายจ่าย ในขณะที่ไม่มีการจัดสรรงบรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยประเด็นที่คณะผู้วิจัยพยายามชี้ให้เห็นคือ การที่รัฐบาลมี Fiscal space ที่เพิ่มขึ้นและเพียงพอในการจัดสรรงบชำระคืนต้นเงินก็เพิ่มเติมได้โดยไม่มีข้อจำกัดในการเบียดบังงบรายจ่ายลงทุน แต่รัฐบาลกลับไม่เลือกที่จะใช้โอกาสดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารหนี้สาธารณะให้มีเสถียรภาพและลดความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งส่งผลให้คณะผู้วิจัยเห็นควรระบุงบรอบงบชำระหนี้ที่เป็นตัวเลขได้โดยมั่นใจว่า รัฐบาลสามารถปฏิบัติได้ไม่ยากหากรัฐบาลยึดมั่นในการดำเนินนโยบายการคลังอย่างมีวินัยที่เคร่งครัดมากกว่าการเพียงเพื่อรักษากรอบความยั่งยืนทางการคลังไม่ให้แตกเท่านั้น

สำหรับแนวทางการบรรจุ “งบชำระคืนต้นเงิน” ในการกู้เงินของรัฐบาลในกรณีที่สองคือ การกำหนดกรอบชำระหนี้ของรัฐบาลกรณีหนี้ที่จะก่อใหม่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่จะตราขึ้นในอนาคต ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอให้นำ Redemption rule ของรัฐบาลญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้โดยการกำหนดเป้าหมายการชำระคืนต้นเงินให้ชัดเจน โดยมีกำหนดกรอบเวลาที่จะใช้คืนหนี้ให้ครบจำนวนที่สอดคล้องกับประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการเงินกู้ดังกล่าว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการชำระคืนต้นเงินในกรณีที่หนึ่งแล้ว จะเห็นว่า กรณีที่สองมีความยืดหยุ่นน้อยกว่า ทั้งนี้เนื่องจากการกู้เงินในกรณีที่สองเป็นการก่อหนี้ใหม่ที่ยังไม่มีหนี้คงค้างสะสมเหมือนกรณีที่หนึ่ง จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการชำระคืนหนี้ให้ชัดเจนในกฎหมายใหม่ เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักและส่งเสริมวินัยทางการคลังที่เคร่งครัดตั้งแต่เริ่มก่อหนี้ก่อนแรก ซึ่งประเด็นชวนคิดที่สำคัญที่สุดในบทที่ 5 คือ เนื่องจากรัฐบาลเป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายในการทำหน้าที่กระตุ่นเศรษฐกิจ (Last Resort) ดังนั้น เครื่องมือทางการคลังและช่องว่างทางการคลังจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะเอื้อให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในหลายโอกาสที่ผ่านมา พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า แม้วิกฤตการณ์ต่าง ๆ จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกประเทศหรือปัจจัยภายในประเทศด้านภัยธรรมชาติ ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมและคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ที่นำมาซึ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นเสมอ แต่ในขณะเดียวกันการรักษาวินัยทางการคลังที่เคร่งครัดมีความสำคัญยิ่งในการรักษาเสถียรภาพและความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ซึ่งการรักษาสมดุลระหว่างอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรมีกฎในการปฏิบัติที่ตายตัว แต่เป็นเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจอย่างมีวินัย สุดท้ายนี้ คณะผู้วิจัยขอให้นิยาม “วินัยทางการคลัง” เป็นภาษาอังกฤษว่า “**Best Practice**” และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐบาลจะพิจารณาบรรจุข้อเสนอแนะของ “งบชำระคืนต้นเงิน” เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศที่เป็น “**Best Practice**”

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556.
ข้อสังเกตคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปี พ.ศ. 2556 วุฒิสภา
- ทีมงานไทยยุโรป.เน็ต. (2553). วินัยการคลังใหม่ : กลไกเช็คสุขภาพเศรษฐกิจอยู่ (ออนไลน์). สืบค้นจาก :
<http://www2.thaieurope.net> [6 ธันวาคม 2557]
- ธีรชัย ภูวนาถนรานุบาล, งานสัมมนา “นวัตกรรมทางการเงิน: ทางเลือกใหม่ในการระดมทุนและการ
ลงทุนในโอกาสครบรอบหนึ่งทศวรรษของศูนย์ซื้อขายตราสารหนี้ไทย” กรุงเทพมหานคร
วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 (ออนไลน์) สืบค้นจาก : [http://www.sec.or.th/TH/Documents/
Information/speeches/speech151147.pdf](http://www.sec.or.th/TH/Documents/Information/speeches/speech151147.pdf) [7 กันยายน 2558]
- วิมล ชาตะมินา, นวจิตต์ บุญยรัตพันธุ์, บุญทรีภัก โฆษิตานุกฤติ และณัฐพล ศรีพจนารถ. (2551) การศึกษา
วินัยทางการคลังของประเทศไทย (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง
ตามหลักสากล. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- วิมล ชาตะมินา, มยุร บุญยรัตน์, และณัฐพล ศรีพจนารถ. (2550). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้าน
การคลัง (ออนไลน์). สืบค้นจาก : [http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php
?id=1389](http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1389) [6 ธันวาคม 2557]
- วีระพงษ์ รามางกูร. “วินัยการคลัง”. กรุงเทพฯ : ประชาชาติธุรกิจ. ปีที่ 29 ฉบับที่ 3740 วันที่ 14 พฤศจิกายน
2548, หน้า 2.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). Government at Fiscal Risk: กรอบวิเคราะห์ว่าด้วยความเสี่ยงทางการคลัง
ของรัฐในยุคใหม่. ว.การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน 14 (2) : 137-197.
- ศาสตรา สุตสวาท (2556). บทบาทภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากร ด้านการเงินและการคลัง (The Roles
of the Government in Allocating Financial Resources). บทความการสัมมนาวิชาการ
ประจำปี 2556. พฤศจิกายน 2556
- Alogoskoufis, G. (2012). Greece's Sovereign Debt Crisis: Retrospect and Prospect. Hellenic
Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. GreeSe Paper No. 5 (online).
Available: <http://eprints.lse.ac.uk/42848/1/GreeSE%20No54.pdf> [2014, November 21]
- Ardagna, S., Caselli, F., and Lane, T. (2004). Fiscal Discipline and The Cost of Public Debt
Service: Some Estimates for OECD Countries. European Central Bank. Working
Paper Series No. 411/November 2004 (on-line). Available: [https://www.ecb.
europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp411.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp411.pdf) [2014, December 5]

- Budina, N., Kinda, T., Schaechter, A., and Weber, A. (2012) Fiscal Rule at A Glance: Country Details from A New Dataset. IMF Working Paper WP/12/273(on-line). Available: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf> [2014, December 5]
- Blanchard, O., Chouraqui, J., Hangornann, R., and Sartor, N. (1990). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. OECD Economic Studies: 15:7-36 (on-line). Available: <http://www.oecd.org/eco/outlook/34288870.pdf> [2014, November 24]
- Cartasu, A. R. (2011). How to Assess Public Debt Sustainability: Empirical Evidence for the Advanced European Countries. Romanian Journal of Fiscal Policy. 2:20-43 (on-line). Available: http://www.rjfp.ro/issues/Volume2_Issue2_Curtasu.pdf [2014, November 24]
- Domar, E. (1944). The Burden of the Debt and the National Income. American Economic Review. Vol.34. 4: 798-827.
- Keynes, J.M. (1923) A Tract on Monetary Reform. The Collected Writing of John Maynard Keynes, Macmillan, Vol.IV, 1971
- Kinda, T., Kolerus, C., Muthooru, P., and Weber, A. (2013). Fiscal rules at a glance. International Monetary Fund (on-line). Available: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20%20Background%20Paper.pdf> [2014, November 17]
- Mankin, A.J. (2005). Public Debt Sustainability and Its Macroeconomic Implications in ASEAN-4. ASEAN Economic Bulletin. 22:284-296 (on-line). Available: http://mwbdvjh.muse.jhu.edu/journals/asean_economic_bulletin/v022/22.3.makin.pdf [2014, December 2]
- Mendoza, E. G., and Oviedo, P. M. (2009). Public Debt, Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Latin America: The Cases of Brazil, Columbia, Costa Rica and Mexico. Economíamexicananuevaépoca. 18: 133-173 (on-line). Available :http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/XVIII-2/01_EnriqueMendoza_%28133-173%29.pdf [2014, December 1]
- Rangarajan, C. and Prasad, A. (2012). Managing State Debt and Ensuring Solvency: The India Experience. Policy Research Working Paper 6039. The World Bank (on-line) Available :<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-6039> [2014, December 3]

- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and Weber, A. (2012) Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. IMF Working Paper WP/12/187 (on-line). Available: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf> [2014, December 5]
- Smith, A. 1994 (1776). An inquiry into the nature and cause of the wealth of nations, New York: The Modern Library

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานพระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘

เป็นปีที่ ๖๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สมเด็จพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ

ให้ประกาศว่า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.

๒๕๔๘”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ

เบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติตัวเงินคั่ง ฟุทธศักราช ๒๔๘๗

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๑๙

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐

(๓) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙

(๔) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙

(๕) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อ

จัดซื้อยุทธโธปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔

(๖) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๒๘

(๗) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

“การบริหารหนี้สาธารณะ” หมายความว่า การก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ

“การค้ำประกัน” หมายความว่า การรวมถึงการอวัลต์เงินด้วย

“ตราสารหนี้” หมายความว่า ตัวเงินคลัง ตัวสัญญาใช้เงิน พันธบัตรและตราสารอื่นที่มีผลก่อให้เกิดหนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด และให้หมายความรวมถึงตราสารหนี้ที่ออกในระบบไร้ใบตราสารด้วย

“ตัวเงินคลัง” หมายความว่า เอกสารการก่อหนี้ผูกพันระยะสั้นที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ออก โดยมีอายุนับแต่วันที่ออกไม่เกินสิบสองเดือน

“ตัวสัญญาใช้เงิน” หมายความว่า ตัวสัญญาใช้เงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“พันธบัตร” หมายความว่า เอกสารการก่อหนี้ผูกพันระยะยาวที่มีอายุนับแต่วันที่ออกตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

“หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

“สถาบันการเงินภาครัฐ” หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้
สาธารณะ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และ
ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาบททั่วไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖ การบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือค้ำประกันในนาม
รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ผู้เดียว โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘ หน่วยงานของรัฐนอกจากกระทรวงการคลังจะกู้เงินหรือค้ำประกันมิได้
เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

มาตรา ๙ รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ดำเนิน
กิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ให้ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นการกู้เงิน
เพื่อการลงทุนรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ หากเป็นการกู้เงินเกินห้าสิบล้านบาท จะต้อง
ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตาม
วัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ
กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๑๐ การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้จะทำได้เป็นสัญญาหรือออกตราสารหนี้
หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง กระทรวงการคลังจะกู้จากหรือผ่านบุคคลอื่นใดที่มีใช่เป็น
ผู้ให้กู้โดยตรงไม่ได้ เว้นแต่การกู้เงินโดยการออกตราสารหนี้ กระทรวงการคลังจะจำหน่ายตราสารหนี้
ผ่านผู้จัดจำหน่ายก็ได้

การกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้ ให้ออกได้ตามจำนวนเงิน ระยะเวลา และ
วิธีการออกตราสารหนี้ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๑ การออกตราสารหนี้ในประเทศ รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือบุคคลอื่นจัดจำหน่ายก็ได้

ภายใต้บังคับวรรคหนึ่ง การออกตราสารหนี้ การซื้อขายตราสารหนี้ การโอนตราสารหนี้ การใช้ตราสารหนี้เป็นหลักประกัน โดยส่งมอบหรือไม่ต้องส่งมอบใบตราสาร การบังคับหลักประกัน การมอบหมายให้บุคคลจัดจำหน่าย ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยมีให้นับบทบัญญัติว่าด้วยจำนำแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เว้นแต่กฎกระทรวงจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจลงนามในสัญญากู้หนังสือหรือสัญญาค้ำประกัน หรือตราสารหนี้ แต่ในกรณีที่เป็นการมอบหมายให้มีอำนาจลงนามในตราสารหนี้ต้องประกาศการมอบหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๓ เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่ในกรณีของตั๋วเงินคลังหรือเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยเงินคลังอนุญาตให้จ่ายจากเงินคลัง จะจ่ายจากเงินคลังก็ได้

มาตรา ๑๔^๒ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปรหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมั่น หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังอาจชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐได้ และเมื่อกระทรวงการคลังได้ชำระหนี้แล้ว ให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหนี้กระทรวงการคลังตามจำนวนเงินที่กระทรวงการคลังได้ชำระ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๑๖ ในการกู้เงินแต่ละครั้ง ให้กระทรวงการคลังประกาศแหล่งเงินกู้ สกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย ค่าส่วนลด ระยะเวลาการชำระเงินต้นคืน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ เงื่อนไข วิธีการ และสาระสำคัญอื่นใดตามที่จำเป็นในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญากู้หรือออกตราสารหนี้ แล้วแต่กรณี

ภายในหกสิบวันหลังจากวันสิ้นเดือนมีนาคมและเดือนกันยายนของทุกปีให้กระทรวงการคลังสรุปรายงานสถานะของหนี้สาธารณะและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยรายงานดังกล่าวต้องแสดงหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้เงินและค้ำประกัน ณ วันสิ้นเดือนดังกล่าว รวมทั้งรายการการกู้เงินและการค้ำประกันที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนมีนาคม และเดือนเมษายนถึงเดือนกันยายนตามลำดับ

^๒ มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๗ ภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวงการคลัง รายงานการกู้เงินและการค้าประกันที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาพิจารณารายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงินและการค้าประกัน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

มาตรา ๑๘ การคำนวณเงินตราต่างประเทศสกุลใดเป็นเงินบาท ให้คำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยนตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในวันที่ทำสัญญา สัญญาค้าประกัน หรือออกตราสารหนี้ แต่ในรายงานตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง ให้คำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าว ณ วันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคมหรือเดือนกันยายน แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้าประกันหนี้สินหรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการกู้เงินของหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๒

หน้าที่รัฐบาล

มาตรา ๒๐^๓ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้

(๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

(๕) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

มาตรา ๒๑ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

^๓ มาตรา ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

(๑) ร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและ
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(๒) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

มาตรา ๒๒ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความ
จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศ
หรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็น
เงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินอย่างชัดเจนและเป็นไป
ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๓ ในการกู้เงินตามมาตรา ๒๒ ถ้าภาวะตลาดการเงินในประเทศ
เอื้ออำนวยและจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเงิน การคลัง และตลาดทุน กระทรวงการคลัง
โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจกู้เป็นเงินบาทแทนการกู้เงินตราต่างประเทศก็ได้

มาตรา ๒๔ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็น
การประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยให้
กระทรวงการคลังดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ
หรือ

(๒) กู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไม่เกินจำนวนเงินที่ยังมีภาระ
การค้ำประกันอยู่

เงินกู้ตาม (๒) ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ แล้วแต่กรณี
การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็น
เงินบาท ให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกู้เงินที่มีระยะเวลาการชำระหนี้เกินสิบสอง
เดือนให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๒๔/๑^๕ ในกรณีที่หนี้สาธารณะซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงิน
มาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน
กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ
เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับ
โครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

มาตรา ๒๕^๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ มีความจำเป็นต้องใช้เงินสำหรับโครงการ

^๕ มาตรา ๒๔/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

หรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อไปจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การกู้ตามวรรคหนึ่งให้นับรวมในวงเงินดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ากู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๒

(๒) ถ้ากู้เป็นเงินบาท ให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๘

มาตรา ๒๕/๑^๖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้กระทำโดยการออกตราสารหนี้ตามความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้นับรวมในวงเงินตามมาตรา ๒๑

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องรวมถึงอายุและวงเงินของตราสารหนี้ที่จะใช้ในการสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

มาตรา ๒๖ กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการชำระหนี้แทนตามมาตรา ๑๕ หรือการให้กู้ต่อกับตามมาตรา ๒๕ ได้ในอัตราและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓

หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน

มาตรา ๒๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐโดยจะค้ำประกันเต็มจำนวนหรือแต่บางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๘ ในปีงบประมาณหนึ่งกระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละยี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา ๒๙ หลักเกณฑ์ และกรอบวงเงินที่กระทรวงการคลังจะค้ำประกัน หรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

มาตรา ๒๕/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

กระทรวงการคลังจะค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจใดที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกินสามปีไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น และเป็นการค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจนั้นในระหว่างการดำเนินการเพื่อยุบเลิก

มาตรา ๓๐ กระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดได้ในอัตราและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔ คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคนเป็นกรรมการ

ให้อำนาจการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการและบุคคลอื่นไม่เกินสองคนซึ่งคณะกรรมการกำหนดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางการเงิน การคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ การงบประมาณหรือกฎหมาย และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นคณาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษา

(๓) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๔) ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา ๓๒ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๓๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือไม่สุจริตหรือบกพร่อง

ต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม

มาตรา ๓๔ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในสามการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๕^๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รายงานสถานะของหนี้สาธารณะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายหลังการเข้ารับหน้าที่

(๒) เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

(๓) จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้ำประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

(๔) เสนอคำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๕/๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗ มาตรา ๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

(๕) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) ดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๓๖ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ ตลอดจนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินและสถาบันการเงินภาครัฐที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน รวมถึงรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณการความต้องการเงินของภาครัฐและการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ตลอดจนการจัดการกู้เงินเพื่อสำรองเงินคงคลัง การเบิกจ่ายเงินกู้และการชำระหนี้

(๓) ให้คำปรึกษา แนะนำ และส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐมีความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ติดตามการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ผูกพันกับแหล่งเงินกู้ และประเมินผลการดำเนินงานที่ใช้จ่ายเงินกู้

(๕) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย

หมวด ๕

กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ^๔

มาตรา ๓๖/๑^๕ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกระทรวงการคลังเรียกว่า “กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามมาตรา ๒๔/๑ และการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามมาตรา ๒๕/๑ โดยให้มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

^๔ หมวด ๕ กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ มาตรา ๓๖/๑ ถึง มาตรา ๓๖/๒๐ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๑

^๕ มาตรา ๓๖/๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๖/๒^{๑๐} กองทุนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๓๖/๓^{๑๑} กิจการของกองทุนไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๓๖/๔^{๑๒} กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (๑) เงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามมาตรา ๒๔/๑
- (๒) เงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามมาตรา ๒๕/๑
- (๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับจากการดำเนินการของกองทุน
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน
- (๖) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๓๖/๕^{๑๓} เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา ๓๖/๔ ให้นำเข้าบัญชีดังต่อไปนี้

- (๑) บัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ เพื่อรับเงินตามมาตรา ๓๖/๔ (๑) รวมทั้งเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖/๔ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ที่กองทุนได้รับการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ หรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว
- (๒) บัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ เพื่อรับเงินตามมาตรา ๓๖/๔ (๒) รวมทั้งเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖/๔ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ที่กองทุนได้รับการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ หรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๓๖/๖^{๑๔} เงินในบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ ให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ชำระเงินต้นของหนี้สาธารณะซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๒๔/๑
- (๒) ชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินตามมาตรา ๒๔/๑
- (๓) ชำระค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

^{๑๐} มาตรา ๓๖/๒ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๑} มาตรา ๓๖/๓ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๒} มาตรา ๓๖/๔ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๓} มาตรา ๓๖/๕ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๔} มาตรา ๓๖/๖ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

(๔) ชำระค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนตามที่คณะกรรมการ
กองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๗^{๑๕} เงินในบัญชีพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ให้
กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ไถ่ถอนตราสารหนี้ที่ออกตามมาตรา ๒๕/๑
- (๒) ชำระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการออกตราสารหนี้ตามมาตรา ๒๕/๑
- (๓) ชำระค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด
- (๔) ชำระค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุนตามที่คณะกรรมการ
กองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๘^{๑๖} ในระหว่างที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องนำเงินของกองทุนไปใช้จ่าย
ตามมาตรา ๓๖/๖ และมาตรา ๓๖/๗ เงินของกองทุนอาจนำไปลงทุนได้ดังต่อไปนี้

- (๑) กรณีการลงทุนในประเทศ
 - (ก) ลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกหรือค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังหรือตราสาร
หนี้อื่นที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ
 - (ข) ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดย
กระทรวงการคลัง

(๒) กรณีการลงทุนในต่างประเทศ ให้นำไปลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกเป็นเงินตรา
สกุลหลักและออกหรือค้ำประกันโดยรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ หรือ
สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ตราสารหนี้ดังกล่าวจะต้องได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ
สูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

การลงทุนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความมั่นคง ผลตอบแทน และความเสี่ยงที่
เหมาะสมโดยให้สามารถทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนได้ ทั้งนี้ ให้
คณะกรรมการกองทุนกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการลงทุน รวมทั้งรายชื่อเงินตราสกุล
หลักและสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

มาตรา ๓๖/๙^{๑๗} ในระหว่างที่ยังมิได้นำเงินของกองทุนไปลงทุนตามมาตรา ๓๖/๘
ให้นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารพาณิชย์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๐^{๑๘} ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุน
บริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ”
ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานปริมาณ อธิบดี
กรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงาน

^{๑๕} มาตรา ๓๖/๗ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๖} มาตรา ๓๖/๘ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๗} มาตรา ๓๖/๙ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๑๘} มาตรา ๓๖/๑๐ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

เศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และประธานกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขานุการ และบุคคลอื่นไม่เกินสองคนซึ่งคณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๓๖/๑๑^{๑๙} คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเงินของกองทุนไปลงทุน และการทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุน

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและจ่ายเงินของกองทุน

(๔) กำกับดูแลการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุน และผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุนในการจัดการเงินของกองทุน

(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุน ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุน และผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุน

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนผู้จัดการกองทุน

(๗) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารกิจการของกองทุน ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน

การบริหารงานบุคคล การจ้างผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุน การบัญชี และการตรวจสอบภายใน

(๘) ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖/๑๒^{๒๐} ให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม และให้กรรมการในคณะกรรมการกองทุนได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๓^{๒๑} ให้ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นผู้จัดการกองทุนและมีหน้าที่ดำเนินกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้จัดการกองทุนเพื่อช่วยการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุนด้วยก็ได้

มาตรา ๓๖/๑๔^{๒๒} ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนกองทุน เพื่อการนี้ ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่น

^{๑๙} มาตรา ๓๖/๑๑ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๐} มาตรา ๓๖/๑๒ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๑} มาตรา ๓๖/๑๓ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๕^{๒๓} ผู้จัดการกองทุนและผู้ช่วยผู้จัดการกองทุนอาจได้รับค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี โดยให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายของกองทุน

มาตรา ๓๖/๑๖^{๒๔} ผู้จัดการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนอาจว่าจ้างผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อทำหน้าที่บริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกรวมทั้งคุณสมบัติของผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๓๖/๑๗^{๒๕} ให้กองทุนรายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนเป็นรายไตรมาสต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นสุดแต่ละไตรมาส

เมื่อสิ้นปีให้กองทุนรายงานผลการดำเนินงาน ฐานะทางการเงินของกองทุน และงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อเสนอรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อไป

มาตรา ๓๖/๑๘^{๒๖} ปีบัญชีของกองทุนให้ถือตามปีงบประมาณ

มาตรา ๓๖/๑๙^{๒๗} การบัญชีของกองทุนให้จัดทำตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี หรือมาตรฐานการบัญชีอื่นที่รับรองโดยทั่วไปที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด โดยต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับกิจการของกองทุนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการกองทุนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๓๖/๒๐^{๒๘} ให้กองทุนจัดทำงบการเงินส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนแล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อรัฐมนตรีทุกปี

^{๒๒} มาตรา ๓๖/๑๔ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๓} มาตรา ๓๖/๑๕ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๔} มาตรา ๓๖/๑๖ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๕} มาตรา ๓๖/๑๗ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๖} มาตรา ๓๖/๑๘ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๗} มาตรา ๓๖/๑๙ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๒๘} มาตรา ๓๖/๒๐ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและที่กำลังจะเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ แต่โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้าประกันและการปรับโครงสร้างหนี้ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ สมควรปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นให้เป็นระบบและมีเอกภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะมีอยู่หลายหน่วยงาน สมควรให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และควบคุมดูแลการก่อหนี้โดยรวมเพื่อให้ภาระหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑^{๒๙}

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในการบริหารหนี้สาธารณะจำเป็นต้องมีกลไกที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการบางประการ จึงสมควรให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะโดยการย่นระยะเวลาชำระหนี้ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะก่อนที่หนี้ครบกำหนดชำระ และการกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศหรือเงินบาทเพื่อนำมาให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อได้นอกจากนั้น ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ให้มีความต่อเนื่อง มีความจำเป็นที่จะต้องมีตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังออกในปริมาณเพียงพอต่อการสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับใช้อ้างอิงในตลาดตราสารหนี้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศด้วย สำหรับเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ก่อนที่หนี้ครบกำหนดชำระและการกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ สมควรบริหารจัดการโดยกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ รวมทั้งสมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕/ตอนที่ ๔๐ ก/หน้า ๑/๑ มีนาคม ๒๕๕๑

ภาคผนวก ข

แหล่งเงินในการชำระหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. FIDF1 และ พ.ร.ก. FIDF3

การชำระหนี้	แหล่งเงินในการชำระหนี้	
	พ.ร.ก. FIDF1	พ.ร.ก. FIDF3
เงินต้น	ชำระจากเงินใน “กองทุนเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายกองทุนฟื้นฟู” โดยแหล่งเงินในกองทุนฯ ประกอบด้วย 1. เงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) นำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยในแต่ละปี จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 2. เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี 3. ดอกผลของกองทุนฯ	ชำระจากเงินใน “บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู” โดยแหล่งเงินในบัญชีฯ ประกอบด้วย 1. สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา 2. รายได้จากบัญชีฯ
ดอกเบี้ย	○ ให้กระทรวงการคลังตั้งงบประมาณเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ไปพลางก่อน ○ เมื่อ ธปท. ชำระหนี้เงินต้นตาม พ.ร.ก. นี้ครบจำนวน ให้ ธปท. นำกำไรสุทธิไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ชำระคืนดอกเบี้ยตามจำนวนที่กระทรวงการคลังได้จ่ายไป	○ ให้กระทรวงการคลังตั้งงบประมาณเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้

ภาคผนวก ค

แหล่งเงินในการชำระหนี้เงินกู้ตาม พ.ร.ก. ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ FIDF1 และ FIDF3

การชำระหนี้	แหล่งเงินในการชำระหนี้	
	พ.ร.ก. FIDF1	พ.ร.ก. FIDF3
เงินต้น และ ดอกเบี้ย	บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ โดยแหล่งเงินในบัญชีฯ ประกอบด้วย	
	-	1. สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
	2. เงินกำไรสุทธิที่ ธปท. นำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ในแต่ละปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 3. <u>เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนฟื้นฟูฯ ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</u> (เพิ่มเติม) 4. <u>เงินนำส่งที่ ธปท. เรียกเก็บจากสถาบันการเงิน</u> (เพิ่มเติม) 5. เงินคงเหลือใน “กองทุนเพื่อชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายกองทุนฟื้นฟูฯ” 6. ดอกผลของเงินในบัญชีฯ	

ภาคผนวก ง

รายงานหนี้ที่รัฐบาลรับภาระแทนรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี
ณ สิ้นเดือน มิถุนายน 2558

หน่วย : ล้านบาท

รัฐวิสาหกิจ/โครงการ	ยอดหนี้คงค้าง ณ 30 มิ.ย. 58		
	หนี้ในประเทศ	หนี้ต่างประเทศ	รวม
I. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	1,780.19	60,871.64	62,651.83
1. การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	-	60,192.64	60,192.64
1.1 โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล	-	39,100.80	39,100.80
		(125,959.36 ล้านบาท)	
1.2 โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีม่วงช่วงบางใหญ่-บางซื่อ	-	21,091.84	21,091.84
		(75,705.70 ล้านบาท)	
2. การรถไฟแห่งประเทศไทย	-	679.00	679.00
2.1 ก่อสร้างทางรถไฟสายศรีราชา-แหลมฉบัง (TXIV-1)	-	43.74	43.74
		(156.98 ล้านบาท)	
2.2 ก่อสร้างทางรถไฟสายสลับหีบ-มาบตาพุด (TXIV-2)	-	134.42	134.42
		(482.50 ล้านบาท)	
2.3 ก่อสร้างทางรถไฟสายคลองสีบัว-แก่งคอย (TXV-3)	-	500.84	500.84
		(1,797.67 ล้านบาท)	
3. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	1,780.19	-	1,780.19
3.1 โครงการรับซื้อลำไยสดเพื่อแปรรูปและการตลาดลำไยอบแห้ง	1,780.19	-	1,780.19
II. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	476,134.70	-	476,134.70
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	476,134.70	-	476,134.70
1.1 โครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตร ปีการผลิต 2551/52	25,779.70	-	25,779.70
1.2 โครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตร ปีการผลิต 2554/55	159,150.78	-	159,150.78
1.3 โครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตร ปีการผลิต 2555/56	199,729.20	-	199,729.20
1.4 โครงการรับจำนำผลิตผลการเกษตร ปีการผลิต 2556/57	86,475.02	-	86,475.02
1.5 ยาง 5,000 ลบ.	5,000.00	-	5,000.00
III. หนี้หน่วยงานของรัฐ	2,127.48	-	2,127.48
1. สำนักงานกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย	2,127.48	-	2,127.48
1.1 โครงการเงินกู้เพื่อชดเชยราคาอ้อยฤดูการผลิต ปี 2549/255	2,127.48	-	2,127.48
รวม (I+II+III)	480,042.37	60,871.64	540,914.01

ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ภาคผนวก จ

สรุปผลการจัดรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Focus Group)

โครงการวิจัย : การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยทางการคลังอย่างยั่งยืน

เพื่อให้การดำเนินโครงการวิจัยนี้เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้นต่อผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นในประเด็นการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 ซึ่งที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง โดยคณะผู้วิจัยจะได้สรุปสาระสำคัญจากการจัดรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ผู้เข้าร่วมประชุม

1.1 ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย

- 1) นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการคลัง
- 2) นางพรณี สลาวโรดม ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- 3) ศ.ดร.ติรณ พงศ์มพัฒน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 1) สำนักงบประมาณ (ผู้แทน : นายประยงค์ ตั้งเจริญ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์การงบประมาณ)
- 2) กรมบัญชีกลาง (ผู้แทน : นางสาวสุนทรี คร้ามอำ นักวิชาการคลังเชี่ยวชาญ)
- 3) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ผู้แทน : นางสาวสุภัค ไชยวรรณ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและระบบการคลัง)

2. สรุปผลการจัดรับฟังความคิดเห็น

2.1 ความเห็นต่อข้อเสนอของโครงการวิจัยฯ

1) ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่าควรมีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ของรัฐบาล ทั้งนี้ การกำหนดสัดส่วนหรือตัวเลขต่าง ๆ ควรมีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับลักษณะโครงการหรือเหตุผลความจำเป็นของการก่อหนี้

2) จากกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดกรอบการชำระหนี้ที่เรียกว่า “60-Year Redemption Rule” ซึ่งกำหนดกรอบระยะเวลาชำระหนี้ 60 ปี กล่าวคือ จะต้องจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อการชำระหนี้ร้อยละ 1.6 ของพันธบัตรรัฐบาลคงค้าง คณะผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวเพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยโดยการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้สำหรับหนี้คงค้างของรัฐบาลและกำหนดกรอบระยะเวลาชำระหนี้ในกรณีการกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษ ซึ่งที่ประชุมเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยที่จะนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยเพื่อเป็นการสร้างกรอบวินัยทางการคลังในด้านการชำระหนี้ของประเทศ

2.2 ความเห็นต่อการกู้เงินของรัฐบาลในภาพรวม

1) ในอดีตกระทรวงการคลังได้ยึดถือกรอบวินัยทางการคลังซึ่งเป็นแนวปฏิบัติภายในอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ต้องไม่เกินร้อยละ 3.5 ต่อ GDP และควรตั้งงบชำระคืนต้นเงินกู้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 - 3 ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินโครงการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีการวิเคราะห์ต้นทุน ให้ความสำคัญกับรายงานการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (Feasibility Study) ผลตอบแทนและความคุ้มค่าของโครงการ รวมถึงต้องคำนึงถึงระยะเวลาการคืนทุนของโครงการด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการหนี้ให้สอดคล้องกับระยะเวลาการคืนทุนของโครงการและลักษณะโครงการ โดยในส่วนของการกู้เงินจากต่างประเทศจะต้องมีเงินบาทสมทบที่เพียงพอ

3) การกำหนดนิยามหนี้สาธารณะที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ รวมทั้งระดับหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น สบย. ควรจะต้องมีความชัดเจนในการอธิบายและเปรียบเทียบระดับหนี้สาธารณะกับประเทศอื่น ๆ และควรมีการศึกษาถึงระดับหนี้สาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยว่าควรอยู่ในระดับใด

4) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินและค้ำประกันได้ในแต่ละปีงบประมาณ ไม่เกินร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูง และนอกจากการกู้เงินและค้ำประกันดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังมีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อกู้เงินเพิ่มเติมเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีก รวมทั้งรัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายกึ่งการคลังโดยผ่านการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ทำให้สัดส่วนภาระหนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องการกำหนดสัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะลดภาระหนี้สาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ จึงควรมีมาตรการในการกำกับดูแลในการก่อหนี้สาธารณะที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันมีเป้าหมายในการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจนว่า หากมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังในปีงบประมาณใด จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยให้ในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งในปีงบประมาณ 2559 ก็มีการตั้งงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวไว้ แต่ไม่ได้นับรวมอยู่ภายใต้กรอบภาระหนี้ต่องบประมาณ จึงเห็นว่าการนับภาระหนี้ต่องบประมาณควรให้ครอบคลุมถึงในกรณีนี้ด้วย

2.3 ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นในประเด็นอื่น ๆ

1) ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดตัวชี้วัด “ภาระหนี้ต่องบประมาณ” หรือ “หนี้สาธารณะต่อ GDP” ไม่อาจใช้เป็นดัชนีชี้วัดเพื่อเฝ้าระวังและเตือนภัยที่เพียงพอได้ จึงควรมีการนำเสนอข้อมูล Financial Ratio ในมุมมองต่าง ๆ เพื่อสะท้อนความเสี่ยงในการก่อหนี้และเป็นข้อมูลให้กับรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยที่ประชุมได้เสนอแนะ Financial Ratio ที่มีการเปรียบเทียบภาระดอกเบี้ยกับมุมมองด้านรายได้ ซึ่งสะท้อนกำลังหรือความสามารถในการหารายได้ รวมถึงนำเสนอข้อมูลสัดส่วนรายจ่ายต่าง ๆ เช่น รายจ่ายประจำ และรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต้น ดอกเบี้ย ข้อมูลเปรียบเทียบอัตราการเติบโตของรายจ่ายดอกเบี้ยและอัตราการเติบโตของรายได้รัฐบาล เป็นต้น เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลควรครอบคลุมรายจ่ายประจำของรัฐบาลได้ ทั้งนี้ อาจนำมาอธิบายเชื่อมโยงกับกรณีที่เป็น Best Practice ของประเทศอื่น

2) การขาดความคล่องตัวในการนำเงินคงคลังไปลดยอดหนี้สาธารณะ กล่าวคือ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กระทรวงการคลังได้ดำเนินการนำเงินคงคลังดังกล่าวไปลดยอดหนี้คงค้างเพื่อลดต้นทุนทางการเงินของประเทศ แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการการตั้งรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังไว้ ซึ่งตามมาตรา 169 กำหนดว่า หากมีการจ่ายเงินคงคลังไปก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลังไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี และต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ด้วย จึงมีข้อสังเกตว่า ผลจากการเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำเงินคงคลังไปชำระหนี้เพื่อลดต้นทุนทางการเงินของประเทศกรณีที่มีรายได้ที่จัดเก็บได้เกินกว่าที่ประมาณการไว้หรือกรณีที่มีเงินคงคลังสูง

นอกจากนี้ การเลือกใช้เครื่องมือในการกู้เงินก็มีความสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ หากกู้เงินโดยการออกตัวเงินคลังจะสามารถนำเงินคลังไปจ่ายได้ แต่หากเป็นการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรหรือการทำสัญญากู้เงินจะไม่สามารถนำเงินคลังไปจ่ายได้

3) การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในหลายโครงการได้ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายประจำที่ต้องมีเพิ่มขึ้น ซึ่งน่าจะต้องมีมาตรการควบคุมหรือหาแนวทางปรับลดให้ได้ แต่อาจมีข้อยกเว้นสำหรับโครงการที่เป็นประโยชน์กับประชาชนโดยตรง เช่น โครงการด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ สำหรับโครงการประชานิยมควรมีการกำหนดระยะเวลาชำระคืนต้นเงินและกำหนดแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการชำระหนี้ที่ชัดเจนด้วย เพื่อเป็นการสร้างกรอบวินัยทางการคลังอย่างยั่งยืน
