

บันทึก

เรื่อง หมวด 8 แห่งรัฐธรรมนูญ 2550 และร่างพระราชบัญญัติกู้เงิน 2 ล้านล้านบาท

รัฐธรรมนูญ 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประชาชนได้เห็นชอบด้วยการแสดงประชามติไว้ จึงเป็นเสมือนสัญญาจ้างที่ผู้แทนราษฎร และรัฐบาลในฐานะผู้รับจ้างจะต้องถือปฏิบัติ จะปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญโดยพลการกันเองในรัฐสภาเพื่อประโยชน์หรือความสะดวกของนักการเมืองฝ่ายเดียวไม่ได้ ทั้งยังเป็นรัฐธรรมนูญที่มีข้อกำหนดไว้ว่าเนื้อหาในรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทันที โดยไม่ปรากฏคำว่า **ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ** ต่อท้ายในมาตราต่างๆ ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2550 มีผลบังคับใช้ทันที การตรากฎหมายใหม่จึงต้องมีการพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

บันทึกฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอความเห็นที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... (ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท) ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหมวด 8 อย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นเอกสารชี้แจงและประกอบการให้ถ้อยคำต่อศาลรัฐธรรมนูญ

1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8 ว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณ

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่บัญญัติหลักการเพื่อพิทักษ์วินัยการเงินการคลังไว้เป็นหมวดหมู่ในหมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณซึ่งไม่เคยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญก่อนหน้า เหตุผลที่ต้องมีหมวด 8 ก็เนื่องจากคาดว่าประเทศต่างๆในโลกจะประสบปัญหาวิกฤตการเงินการคลัง¹ อันเนื่องจากวินัยการคลังหละหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อ

¹ หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างเสร็จไม่กี่เดือน วิกฤตตลาดทุนของสหรัฐอเมริกา ก็ปะทุขึ้นเมื่อเดือนสิงหาคม 2550 ตามมาด้วยวิกฤตสถาบันการเงินและเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ในปี 2551-2 หนี้รัฐบาลญี่ปุ่นทะลุเกิน 200% ของรายได้ประชาชาติในปี 2551 เกิดวิกฤตการคลังในยุโรปตั้งแต่ปี 2553-6 และวิกฤตหน้าผากการคลังในสหรัฐในปี 2555

โครงการประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังมากขึ้น ภาระหนี้รัฐบาลสูง และ ยังอาจเป็นแหล่งที่มีการทุจริต ทำลายหลักคุณธรรม ส่งผลกระทบในสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศต่างๆ ทำให้ประชาชนตกงานและเดือดร้อน ในการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 จึงได้มีการบัญญัติหมวด 8 ไว้ เพื่อปกป้องไม่ให้เกิดปัญหาวิกฤตการเงิน การคลังในประเทศไทย

เนื้อหาสำคัญของหมวด 8 แห่งรัฐธรรมนูญ 2550 แม้จะมีเพียง 5 มาตรา ตั้งแต่มาตราที่ 166 ถึง 170 แต่ก็มี การนำหลักปฏิบัติที่ดีอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ในระบบการคลังของไทยมาแสดงไว้ เพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล 4 ด้าน คือ ความโปร่งใส(Transparency) การถ่วงดุล(Checks and Balances) และการรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง(Fiscal Integrity) แต่ก็ยังให้มีความ คล่องตัว(Flexibility) เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของรัฐบาลให้มีความต่อเนื่องและราบรื่น ดังนี้

ความโปร่งใส (Transparency) รัฐบาลมีหน้าที่นำเสนอร่างพรบ.งบประมาณรายจ่าย เพื่อให้รัฐสภาผ่านเป็นกฎหมายหรือเพื่อทราบในกรณีที่เป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะต้องแสดง รายละเอียดต่างๆและเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้สามารถตรวจสอบได้ (มาตรา 166 ประโยคแรก มาตรา 167 วรรคแรกและวรรคสอง มาตรา 169 วรรคสาม และ มาตรา 170 วรรคแรก)

การถ่วงดุล (Checks and Balances) แม้ว่าอำนาจการเห็นชอบงบประมาณรายจ่าย เป็นของรัฐสภา แต่ รัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8 ก็มีการกำหนดเงื่อนไข และกติกาเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา องคมนตรีอิสระ และรัฐบาลต้องทำงานร่วมกันในการพิจารณางบประมาณ รายจ่ายเพื่อให้สามารถผ่านเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้เหมาะสม และเพียงพอต่อการบริหาร ราชการแผ่นดิน (มาตรา 168) ทำให้ไม่เกิดกรณีเช่นการปิดชั่วคราว(temporary shutdown) ของ

หน่วยราชการของสหรัฐอเมริกาในเดือนตุลาคม 2556 อันเนื่องจากรัฐบาลไม่อาจบรรลุข้อตกลงกับฝ่ายค้านในสภาได้ทันเวลา

การรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง (Fiscal Integrity) การใช้จ่ายและการบริหารการเงินของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ทั้งที่ผ่านงบประมาณแผ่นดิน และนอกงบประมาณ ต้องอยู่ในกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง เช่นการวางแผนการเงินระยะปานกลางเพื่อดูแลการผูกพันงบประมาณและ การขยายตัวของเงินนอกงบประมาณ การก่อหนี้และเพดานภาระหนี้ และการบริหารทรัพย์สินและกองทุนสาธารณะ เป็นต้น รัฐธรรมนูญ 2550 ได้เปิดทางให้รัฐบาลมีอำนาจจ่ายเงิน ในรายการที่อนุญาตโดยกฎหมาย 4 ประเภทเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่าย เกินตัว หากมีเหตุจำเป็นต้องใช้เงินคงคลังไปก่อน ก็ต้องหารายได้มาชดเชยให้ในปีถัดไปเพื่อไม่ให้เงินคงคลังห้อยหรือลง (มาตรา 167 วรรคสาม มาตรา 169 วรรคแรก ประโยคสุดท้าย และ มาตรา 170 วรรคสอง)

ความคล่องตัว (Flexibility) แม้ว่าอำนาจการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายอยู่กับรัฐสภา แต่ในบางกรณี เช่นกรณีฉุกเฉิน จำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่รัฐสภาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไม่ทันตามเวลาที่กำหนด ก็มีทางออกให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการเพื่อใช้งบประมาณรายจ่ายได้ และรายจ่ายพิเศษบางรายการที่มีกฎหมายอนุญาตไว้ เช่นที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายเงินคงคลัง หรือกฎหมายวิธีการงบประมาณ ก็ยังได้รองรับไว้ (มาตรา 166 ประโยคที่สอง มาตรา 169 วรรคแรก และสอง และมาตรา 170 วรรคแรก)

2 สถานภาพของระบบการคลังไทย

ระบบการคลังของไทยในระยะ 50 ปีเศษนับแต่ที่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการใช้ พรบ.วิธีการงบประมาณ 2502 ถือได้ว่ารักษาวินัยการคลังได้ดีพอสมควร แม้ว่าประเทศจะประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจด้านต่างๆ รวมทั้งวิกฤตสถาบันการเงินและวิกฤตค่าเงินบาทหลายครั้งหลายครา ระบบการคลังของไทยก็มีความมั่นคง และประสบปัญหาเพียงครั้งเดียว¹ ในช่วงปี 2527-9 จนต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากการใช้จ่ายเกินตัว การก่อหนี้ต่างประเทศ และผลกระทบจากอัตราดอกเบี้ยสูง¹

ในการบริหารการคลัง รัฐบาลมีหน้าที่บริหารด้านรายได้รวมกับเงินกู้ข้างหนึ่ง และ อีกข้างหนึ่งคือ การบริหารด้านการใช้จ่าย ในบางประเทศ แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการไว้แล้ว ทั้งสองข้าง แต่ก็จะให้อำนาจดำเนินการได้ปีต่อปี ประเทศเหล่านี้จะมีข้อกำหนดให้รัฐบาลต้องทำงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่ายเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นประจำปี แต่สำหรับประเทศไทย ระบบการคลังไทย มีกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลจัดเก็บรายได้ และกู้เงินเป็นการต่อเนื่องเท่าที่กฎหมายและรัฐธรรมนูญบังคับใช้ โดยไม่กำหนดให้ไปขออำนาจจากรัฐสภาในแต่ละปี แต่ทางด้านรายจ่ายนั้น รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นประจำทุกปี โดยมีการจัดทำประมาณการรายได้ (ไม่ใช่งบประมาณรายได้) เพื่อประกอบการพิจารณา ในการเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งล้วนอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติที่ต้องเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ ไม่สามารถทำเป็นพระราชกฤษฎีกาหรืออาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติงบประมาณรายจ่ายได้ ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณ และ พระราชบัญญัติเงินคงคลังกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆในการบริหารเงินของส่วนราชการ ในการนำเสนอร่าง พรบ. รัฐบาลต้องมีการจัดทำข้อมูลและเอกสารประกอบการพิจารณา

ของรัฐสภาซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ โดยเฉพาะการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จะมีการแสดงข้อมูล และมีการตรวจสอบเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม ความถูกต้องและความพร้อมอย่างถี่ถ้วน จะมีการเรียกหน่วยงานต่างๆที่เป็นผู้ปฏิบัติหรือขอใช้งบประมาณเข้าชี้แจง เมื่อรัฐสภาเห็นชอบให้รัฐบาลได้มีอำนาจในการใช้จ่ายเงินนั้นแล้ว รัฐบาลจึงสามารถไปดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินได้ โดยกระทรวงการคลังจะได้รับอำนาจในพรบ. ให้ส่งจ่ายเงินแผ่นดินได้

การใช้จ่ายตาม พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นศูนย์รวมการใช้จ่ายส่วนใหญ่ของรัฐ จะประกอบด้ววงเงินตามแผนงานต่างๆทุกแผนงานที่รัฐสภาอนุญาตให้จ่าย ตัวอย่างเช่น งบประมาณ 2556 ซึ่งมีวงเงินรวม 2.4 ล้านล้านบาท มีแผนงานของส่วนงานต่างๆ ถึง 990 แผนงาน ทำให้รัฐสภาและองค์กรตรวจสอบมีข้อมูล เพื่อการติดตาม ควบคุมให้รัฐบาลมีการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ โดยให้ใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันแผนงานต่างๆที่ได้เปิดเผยข้อมูลแล้วภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐสภาอนุญาต ยกเว้นการใช้จ่ายที่ได้อนุญาตไว้แล้วในกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลัง ซึ่งมีเงินจากรายได้หรือรายรับที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลัง ถือเป็นเงินนอกงบประมาณเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร เช่น เงินกู้จากองค์กรการเงินระหว่างประเทศอย่าง ธนาคารโลก และ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือรัฐบาลต่างประเทศ เพราะถือว่าแหล่งเงินดังกล่าวมีระบบการกลั่นกรองโครงการและตรวจสอบการเบิกจ่ายที่เข้มงวดรัดกุมอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องทำงานตรวจสอบซ้ำซ้อนและเป็นการจ่ายเงินตราต่างประเทศที่ต้องชำระตรงไปต่างประเทศอยู่แล้ว ดังนั้น การกู้เงินจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศหรือจากรัฐบาลต่างประเทศ เหล่านี้ จึงได้อนุญาตไว้ใน พรบ. วิธีการงบประมาณ นอกจากนี้ พรบ. หนี้สาธารณะ 2548 ยังได้วางกรอบให้รัฐบาลทำการกู้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้กระทำไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณประจำปี เป็นหลักประกันเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง

3 ร่างพรบ. ฎึงเงิน 2 ล้านล้านบาท

ร่าง พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังฎึงเงินเพื่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ (ร่าง พรบ. ฎึงเงิน 2 ล้านล้านบาท) มีหลักการและเหตุผลเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังในการระดมเงินฎึงจำนวน 2 ล้านล้านบาทเป็นเวลา 7 ปี เพื่อไปสร้างระบบขนส่งทั่วประเทศ การเสนอร่างพรบ.ฎึงเงินในลักษณะดังกล่าวถือเป็นกาเปลี่ยนแปลงครั้งมหัพารที่ผูกพันวงเงินสูงมากเป็นประวัติการณ์อย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน โดยมีวงเงินเท่ากับร้อยละ 80 ของ พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2556 และจะเป็นการผูกพันการฎึงเงินเกินกว่าระยะเวลาที่เหลือของรัฐบาลชุดนี้ รวมไปถึงอีกเทอมละ 4 ปีของรัฐบาลชุดต่อไปอีก 2 ชุด ส่วนการเบิกจ่ายเพื่อก่อสร้างก็จะยาวนานกว่านี้ เมื่อมีการเบิกถอนเงินฎึงนี้ทั้งหมดจะทำให้ประเทศไทยมีหนี้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกกว่า 1 ใน 3 โดยที่ยังไม่รวมหนี้รัฐบาลอันเนื่องมาจากความเสียหายจากโครงการประชานิยมต่างๆ ผลการฎึงเงินตาม ร่างพรบ.นี้ก็จะทำให้รัฐบาลมีภาระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นสูงสุดอีกประมาณ 140,000 ล้านบาทต่อปี โดยมีอายุการเป็นหนี้ 50 ปี

ตารางที่ 1 แผนงานที่แสดงในบัญชีท้าย ร่างพรบ.ฎึงเงิน 2 ล้านล้านบาท

วงเงินจำนวน 2 ล้านล้านบาท ประกอบด้วย 8 แผนงานในบัญชีท้ายพรบ. ดังนี้		
1	ทางรถไฟ	313,337,950,000 บาท
2	ท่าเรือ	29,580,650,000 บาท
3	สถานีขนส่งรถบรรทุก	14,790,910,000 บาท
4	ระบบขนส่งมวลชนทางราง	456,662,250,000 บาท
5	ถนน	121,353,400,000 บาท
6	ประตูการค้าชายแดน	47,945,840,000 บาท
7	รถไฟฟ้าความเร็วสูง	995,278,300,000 บาท
8	เตรียมความพร้อม ค่าเผื่อขาด ฎึงเงินริบด่วน	21,050,700,000 บาท

ชื่อและหลักการของร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทระบุว่าเป็นกฎหมายกู้เงิน แต่ นอกเหนือจากหมวด 1 ที่เกี่ยวกับการกู้เงิน ยังมีหมวด 2 เกี่ยวกับอำนาจอนุมัติงบประมาณ รายจ่าย โดยมีบัญญัติท้ายพรบ.ในร่างพระราชบัญญัติที่แสดงยุทธศาสตร์และแผนงาน รวมทั้งวงเงิน ดำเนินการรวม 8 แผนงาน 1 ใน 8 แผนงานคือ แผนงานรถไฟฟ้าความเร็วสูงมีวงเงินงบประมาณ สูงเกือบ 1,000,000,000,000 บาท ทำให้ ร่างพรบ. นี้ มีเนื้อหาที่ไม่ใช่แค่การให้อำนาจกู้เงินเท่านั้น แต่เป็นกฎหมายรวบอำนาจเบ็ดเสร็จให้รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและอนุมัติการ ใช้จ่ายเงินด้วย โดยที่การจัดสรรรายจ่ายแต่ละแผนงานจะไม่ผ่านการพิจารณาคลังกรองเป็น รายการฯหรือเป็นรายมาตราในรัฐสภาเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพรบ.งบประมาณรายจ่าย ประจำปี เนื้อความใน ร่างพรบ. เงินกู้ 2 ล้านล้านบาทที่เป็นสาระสำคัญมีดังนี้

หมวด 1 มาตรา 6 “เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา 5 ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ใน การกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง... แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่ กำหนดไว้ในบัญญัติท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น”

หมวด 2 มาตรา 14 และ 15 “...ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียด.....เสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ.....เมื่อ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ...การดำเนินโครงการและ จัดสรรเงินกู้.....ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ”

ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า เนื้อความของ ร่างพรบ. กู้เงิน ที่ปรากฏในหมวด 1 และ 2 รวมทั้งบัญญัติ ท้ายพรบ. นี้ มีลักษณะเป็น งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินหรือไม่ หากนำ พรบ.งบประมาณ รายจ่ายประจำปีและบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติของร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท มาเปรียบเทียบ เนื้อความกัน มีความแตกต่างกันอย่างไร ยกตัวอย่างกรณีการรถไฟฯ ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ รายจ่ายจากกฎหมายทั้งสองฉบับ มีการแสดงรายการดังนี้

ตารางที่ 2 ตัวอย่าง รายการที่แสดงในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติของร่างพรบ. กู้เงิน 2
ล้านล้านบาท

1.1 แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายขนส่งหลักของประเทศ โดยพัฒนาทางคู่ในเส้นทางต่างๆ ได้แก่ ลพบุรี-แพร่(เด่นชัย) สระบุรี(มาบกระเบา)และทางคู่ในเส้นทางอื่นที่เชื่อมโยงกับโครงข่ายขนส่งหลัก รวมถึงการปรับปรุงระบบเครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยของการเดินรถไฟ

วงเงินดำเนินการ 313, 337.95 ล้านบาท

ตารางที่ 3 ตัวอย่าง รายการที่แสดงใน พรบ งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2556

มาตรา 30 งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ให้ตั้งเป็นจำนวน 129, 041, 556,100 บาท	
จำแนกดังนี้	
1.....	
16 การรถไฟแห่งประเทศไทย	รวม 18, 061, 274, 200 บาท คือ
(1) แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	6, 494, 240, 900 บาท
(2) แผนงานบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ	11. 567. 033. 300 บาท

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติของร่างพรบ.เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท จึงมีลักษณะเป็น
งบประมาณรายจ่าย แต่ในพรบ.งบประมาณรายจ่ายจะมีการแจกแจงเป็นรายมาตรา และแสดงรายการ 3 ประการคือ (1) หน่วยงาน (2) แผนงาน และ(3) วงเงินงบประมาณ โดยมีเอกสารประกอบที่สำนักงานงบประมาณจัดทำแสดงรายละเอียดเพิ่มเติมเป็นเอกสารเล่มสีเขียวคาดแดง

รัฐสภาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่ขอจัดสรรเป็นรายมาตราแต่ละมาตราในร่างพรบ. งบประมาณรายจ่าย ภายหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้ประชุมกลั่นกรองเป็นรายงานมาแล้ว ในขณะที่บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ของร่างพรบ. ฎึงเงิน 2 ล้านล้านบาท แสดงรายการ 2 ประการ คือ (1) แผนงาน และ(2) วงเงินดำเนินการ ส่วนหน่วยงาน(3)ใดจะดำเนินการนั้นยังไม่ระบุชัดเจน เพราะสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด แม้กระทั่งงานของการรถไฟก็ไม่ระบุ ตามความในมาตรา 14 วรรค 1 ของร่างพรบ. ฎึงเงิน 2 ล้านล้านบาท

ในร่างพรบ. ฎึงเงิน 2 ล้านล้านบาท รัฐสภาถูกจำกัดกรอบให้ทำหน้าที่อนุมัติตัวเลข 8 รายการเท่านั้นสำหรับ 8 แผนงาน รวมงบเพื่อเหลือเผื่อขาดที่จะใช้จ่ายได้อย่างสะดวกอีก 21,050,700,000² บาท แตกต่างจากการพิจารณาร่างพรบ งบประมาณรายจ่ายโดยทั่วไปที่รัฐสภามีอำนาจอนุมัติเป็นรายแผนงานทุกแผนงาน เช่นงบประมาณปี 2556 วงเงิน 2.4 ล้านล้านบาท มีการพิจารณารวม 990 แผนงาน พร้อมด้วยหมวดรายจ่ายอีกจำนวนมากที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยกำหนดให้แต่ละกระทรวงเป็นหนึ่งมาตรา เมื่ออนุมัติแล้ว ฝ่ายบริหารต้องมีความพร้อมดำเนินการได้ทันทีตามที่กำหนดในทุกมาตรา เพราะตัวเลขวงเงินสำหรับแผนงานต่างๆ ถือเป็นกฎหมาย มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในฝ่ายบริหารก็มีหน่วยงานหลักคือสำนักงบประมาณดูแลการจัดสรรงบประมาณ ทำให้มีความโปร่งใส เป็นหลักอ้างอิงสำหรับการตรวจสอบและติดตามผลการทำงานได้ชัดเจน

อำนาจการให้ความเห็นชอบแก่หน่วยงาน แผนงาน และวงเงินงบประมาณ

แต่ละแผนงาน เท่าที่ผ่านมา เป็นอำนาจของรัฐสภา ทุกหน่วยงานจะแสดงความพร้อมและนำเสนอข้อมูลอย่างละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณา ในการขออนุมัติรายจ่ายประจำปี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้รัฐบาลต้องนำเสนองบประมาณรายจ่ายเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้

² งบประมาณที่เกือบจะไม่มีการใช้จ่ายและยากแก่การตรวจสอบ เพราะผู้อำนาจสามารถอ้างเหตุใดๆก็ได้ในการใช้จ่ายและอาจใช้หมดได้โดยเร็ว

รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบผ่านเป็นกฎหมาย เมื่อผ่านแล้วฝ่ายบริหารจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้หากไม่มี การนำเสนอกฎหมายให้เปลี่ยนแปลงรายการ แต่ในร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท อำนาจที่ แท้จริงได้ถูกรวบไว้เป็นของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหน่วยงาน ส่วนแผนงานและวงเงินนั้นแม้ จะได้แสดงรายการเหล่านี้ไว้ในบัญชีท้ายพรบ.ร่างพรบ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท แต่เมื่อแต่ละ แผนงานได้วงเงินที่สูงมาก เกือบจะไม่มี ความหมายในการควบคุมหรือตรวจสอบจากภายนอก รัฐบาลอาศัยเพียงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดรายการรายจ่ายกันเองได้ และกระทรวงที่ใช้เงินมีอิสระ ในการใช้เงินที่ได้รับจากคลังโดยไม่ผ่านสำนักงบประมาณ

หากร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท สามารถดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป ฝ่าย บริหารอาจจะอาศัยช่องทางนี้ในการรวบอำนาจเพื่อจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่างๆได้เบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องนำเสนอเป็นร่างพรบ.งบประมาณรายจ่ายเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา แต่จะเสนอเป็น ร่างพรบ.กู้เงิน ของสาขาอื่นๆ เช่น สาธารณสุข พัฒนาชนบท โดยรวบอำนาจในการโอนย้ายเงิน หรือหน่วยงานที่ใช้เงินไว้กับฝ่ายบริหาร ระบบงบประมาณแผ่นดินต่อไปในอนาคตก็จะไม่มี ความหมายในการรักษาวินัยการเงินการคลังทำให้ยากแก่การตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริต หาก ช่องทางนี้ดำเนินการได้ ร่างพรบ.งบประมาณรายจ่ายในอนาคตจะลดเหลือรายการปกติที่ให้ พิจารณาเพียง 2 ส่วน คืองบเงินเดือน และ งบชำระหนี้ โดยรัฐสภาในฐานะตัวแทนปวงชนจะไม่มี โอกาสได้ข้อมูล และความชัดเจนการดำเนินแผนงานลงทุนต่างๆ ซึ่งมักจะเป็นแหล่งการทุจริต งบที่ มักจะมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากที่สุดไม่ใช่งบชำระหนี้ หรืองบเงินเดือน แต่เป็นรายจ่ายงบลงทุน เมื่อไม่มีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถ กู้เงินเอง จัดสรร งบประมาณรายจ่ายเอง อนุมัติเงินเอง สั่งจ่ายเงินเอง และยังปรับเปลี่ยนรายการได้เอง ช่อง ทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในร่างพรบ.กู้เงินนี้จึงขัดแย้งกับหลักการของรัฐธรรมนูญหมวด 8 ใน การให้มีกรอบวินัยการคลัง ทำลายธรรมาภิบาลในระบบการคลัง ทั้งบั่นทอนความโปร่งใส ทำลาย

ระบบถ่วงดุลอำนาจ และเพิ่มความเสี่ยงในระบบการเงินการคลัง ทำให้กลไกการตรวจสอบทำงานลำบากขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดได้ง่ายขึ้น ซึ่งทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสการคลังได้ในที่สุด

4 ร่าง พรบ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทกับรัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8

รัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8 ได้แสดงเจตนารมณ์ในการสกัดไม่ให้รัฐบาลในอนาคตดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณในลักษณะที่มีการผูกพันงบประมาณยาวนานเกินสมควร โดยการให้มีการวางแผนการเงินและใช้จ่ายในระยะปานกลาง จำกัดการก่อหนี้ไม่ให้มากเกินไปจนเกินไปเป็นต้น แต่เนื่องจากในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร่างไม่ประสงค์จะให้มียาวละเอียดมากเกินไปหรือมีการแสดงตัวเลข จึงได้มีบทบัญญัติให้มีกฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ดังปรากฏในมาตรา 167 วรรค 3 ร่างพรบ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทซึ่งจะผูกพันการกู้เงินและงบประมาณที่ทอดยาวไปถึงอีก 2 รัฐบาลและเพิ่มยอดหนี้รัฐอีกกว่า 1 ใน 3 ย่อมจะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการมีกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างโจ่งแจ้ง

4.1 รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 166 และ 167

รัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8 บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินทำเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 166 วรรค 1) โดยให้มีเอกสารแสดงรายละเอียดข้อมูลการเงินการคลัง (มาตรา 167 วรรค 1 และ 2) ดังนั้น รัฐบาลจะต้องเปิดเผยข้อมูลแผนการใช้จ่ายเงินต่อผู้แทนปวงชน

ร่างพรบ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทแม้จะมีรูปแบบเป็นกฎหมายกู้เงิน แต่ก็มีลักษณะเป็นงบประมาณรายจ่าย เพราะมีการกำหนดแผนงานและวงเงิน ซึ่งตั้งไว้อย่างหลวมๆ โดยไม่ผ่านระบบการควบคุมงบประมาณโดยสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง ด้วยตัวเลขวงเงินรายจ่ายเพียง 8 แผนงานสำหรับเงิน 2.0 ล้านล้านบาท เทียบกับตัวเลขวงเงินรายจ่าย 990 รายงานของ 990 แผนงานสำหรับวงเงิน 2.4 ล้านล้านบาทในงบประมาณรายจ่ายปี 2556 ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำได้อ่อนนุ่มต่องบการเงินใหญ่ แต่วงเงินที่มีผลใน

การปฏิบัติ กลับตกเป็นของคณะรัฐมนตรี เปรียบเสมือนการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินใบใหญ่ เพื่อให้รัฐบาลใช้จ่ายโดยไม่ระบุเงื่อนไขใดๆ เป็นการบั่นทอนความโปร่งใส ทำลายการคานอำนาจ และขัดขวางการตรวจสอบ

ดังนั้น หมวด 2 มาตรา 14 และ 15 พร้อมบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติ ของร่างพรบ. ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8 มาตรา 166 และ 167

4.2 รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 169

มาตรา 169 มีเนื้อความสำคัญว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” มาตรานี้มีเจตนาเพื่อวางกรอบการใช้จ่ายของรัฐให้อยู่มีวินัยที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายต้องอาศัยอำนาจที่ให้ไว้ในกลุ่มกฎหมาย 4 ประเภทนี้เท่านั้น ทำให้กระแสเงินรายได้รายจ่ายของรัฐเข้าสู่กองกลางที่สามารถนำมาจัดสรรตามลำดับความสำคัญ ซึ่งทำให้เงินแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐสามารถนำไปได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและคุ้มค่า ตามหลักการบริหารงบประมาณที่ดี

สำหรับมาตรานี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยการขัดหรือไม่ขัดรัฐธรรมนูญของร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท 2 ประเด็นคือ (1) กฎหมายทั้ง 4 ประเภทที่มาตรา 169 ระบุไว้ครอบคลุมถึงร่างพรบ.กู้เงินนี้หรือไม่ และ (2) เงินกู้เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่

ประเด็นแรก ร่าง พรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท ไม่อาจถือได้ว่าเป็นหนึ่งในกฎหมาย 4 ประเภทนี้ แม้ว่า ร่างพรบ. เงินกู้ 2 ล้านล้านบาทจะมีบัญญัติท้ายพรบ.ที่มีลักษณะเป็นงบประมาณรายจ่าย แต่ร่างพรบ.ดังกล่าวก็ไม่ได้ผ่านขั้นตอนของพรบ.วิธีการงบประมาณ และไม่ได้นำเสนอตาม

รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 167 วรรค 1 และ 2 และมาตรา 168 จึงไม่อาจนับเป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้

ถึงแม้ว่า พรบ.วิธีการงบประมาณจะมีข้อบัญญัติรองรับการใช้เงินช่วยเหลือและร่วมมือจากรัฐบาลหรือองค์กรต่างประเทศ ที่รัฐมนตรีคลังมีอำนาจกำหนดการนำเงินช่วยเหลือและเงินกู้ไปใช้ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งก็เป็นเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความคล่องตัวแก่การใช้เงินที่ได้รับความช่วยเหลือหรือความร่วมมือที่ผู้ให้เป็นฝ่ายกำหนดการใช้จ่ายมาแล้วที่มักเป็นเงินจำนวนไม่มาก เทียบกับวงเงินงบประมาณประจำปี จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากเงินกู้ที่มีวงเงินรวมจำนวนมาก ตามร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทนี้ ร่างพรบ.กู้เงินนี้จึงไม่อาจอิงกับข้อบัญญัตินี้ได้

สำหรับประเด็นที่สอง เงินกู้ ถือเป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ และการจ่ายเงินตามมาตรา 6 ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินหรือไม่

ไม่ปรากฏมีคำนิยามของคำว่าเงินแผ่นดินในกฎหมายใด คำว่าแผ่นดินมีการใช้ใน ความหมายของการเป็นของประเทศ เช่น งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ทางหลวงแผ่นดิน อาณาแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้น อำนาจการจ่ายเงินแผ่นดิน ต้องหมายถึง อำนาจในการจ่ายเงินของประเทศ ซึ่งเงินแผ่นดินน่าจะเป็นคำกลางที่หมายถึงเงินของรัฐทุกบัญชี ในทุกแหล่ง ในขณะที่เงินคงคลังมีคำจำกัดความไว้ใน พรบ.เงินคงคลังว่า หมายถึงเงินที่คลัง จังหวัดและที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในภายหลังรัฐบาลได้ผ่อนคลายให้การรับจ่าย และฝากเงินของคลังผ่านธนาคารของรัฐด้วย

เมื่อมีการอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยงาน ไม่ได้หมายความว่ามีการนำเงิน สดใดๆไปกองไว้ แต่เป็นการให้อำนาจการใช้เงินนั้นๆ ได้ถึงวงเงินที่เป็นเพดานหรืองบประมาณ เมื่อหน่วยงานได้ทำงานสำเร็จ ตรวจรับเรียบร้อย ก็มีหน้าที่ตั้งฎีกาเบิกจ่ายมายังคลัง คลังจึงอาศัย

อำนาจที่ได้รับมาจาก พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี สั่งจ่ายเงินแผ่นดินออกไป ซึ่งอาจจะเป็น เงินสดหรือเงินฝากในที่ต่างๆทั้งในและนอกประเทศก็ได้

สำหรับ คำว่าเงินกู้ นั้น ความเป็นเงินกู้ หมายถึงแหล่งที่มาของเงิน เช่นเดียวกับเงินรายได้ ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ที่มีการเบิกจ่ายเงินกู้ หรือมีการรับเงินค่าชำระภาษีอากร เงิน เหล่านี้จะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้หรือเงินภาษี เมื่อเงินนั้นตกอยู่ในการควบคุมของคลังต้องถือว่าเป็นเงินแผ่นดินเหมือนกันทั้งสิ้น หากสูญหาย ผู้ดูแลต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่แหล่งเงินกู้หรือผู้เสียภาษี เป็นผู้รับผิดชอบ การตีความว่าเงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดินจึงไม่ถูกต้องเปรียบเสมือนการตีความว่าเงิน ภาษีอากรไม่ใช่เงินแผ่นดิน

เงินแผ่นดินย่อมเป็นสินทรัพย์ของรัฐที่รอการสั่งจ่ายจากผู้มีอำนาจ ตามที่กฎหมายได้ระบุ ให้อำนาจไว้ ซึ่งต้องมาจากรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของปวงชน กฎหมายงบประมาณรายจ่ายต่างๆจะมีมาตราหนึ่งที่ทำให้กระทรวงมีอำนาจสั่งจ่ายเงินแผ่นดินตามจำนวนที่กำหนด แหล่งที่มาของเงินนี้ อาจจะเป็นเงินคงคลังที่สะสมมาแต่เดิม หรือมาจากการมีรายได้จากภาษีอากร รวมทั้งรายรับจาก เงินกู้หรือเงินอื่นใดที่คลังดูแลและทำการบริหารจ่ายเงินออกไป ในกฎหมายกู้เงินก็มีการกำหนดให้ กระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งจ่ายเงินกู้ที่ได้เบิกมาตามมาตรา 6 ของร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท เมื่อเบิกถอนเงินกู้มาแล้วเงินนี้ต้องถือเป็นเงินของประเทศไทย หรือเป็นเงินแผ่นดิน ที่รอสั่งจ่าย ซึ่ง อาจจะนำฝากสถาบันการเงินใดๆไว้ และกระทรวงการคลังในฐานะผู้รับผิดชอบก็ต้องควบคุมเงิน นั้นไม่ต่างจากเงินคงคลังหรือเงินที่ได้รับจากแหล่งอื่น

เมื่อ ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทไม่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย 4 ประเภท ตาม มาตรา 169 วรรค 1 การบัญญัติให้คลังมีอำนาจสั่งจ่าย ดังกล่าว ย่อมขัดรัฐธรรมนูญ2550 เพราะเงินที่สั่งจ่ายนั้นเป็นเงินแผ่นดินที่จ่ายได้แต่เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมาย 4 ประเภทเท่านั้น

4.3 รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 170

สำหรับมาตรา 170 นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการแสดงข้อมูลการมีรายได้และการใช้จ่ายของงานหรือกิจกรรมที่ไม่ได้แสดงในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หน่วยงานอาจได้รับเงินทั้งจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน หรือมีรายได้ของหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องเป็นรายได้นำส่งคลัง เข้าลักษณะมีเงินหมุนเวียนเป็นรายได้และรายจ่ายของตนเอง ซึ่งจะถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ เช่น ค่าบำรุงการศึกษา และ ค่ารักษาพยาบาล รวมไปถึงรายได้รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

เหตุผลที่มีมาตรา 170 เพื่อให้เงินนอกงบประมาณที่มีการขยายมากขึ้นมีความโปร่งใสดูตรวจสอบได้ จึงกำหนดในรัฐธรรมนูญให้มีการรายงานเพื่อความสมบูรณ์และเชื่อถือการติดตามตรวจสอบ ให้มีการดูแลทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ ทำให้ได้ภาพรวมของฐานะการคลัง ที่ครอบคลุมได้อย่างสมบูรณ์ เป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงของระบบการคลัง และเพื่อประโยชน์ในการให้มีมาตรฐานในการควบคุมทางการเงินเดียวกัน ไม่เกิดการเข้มงวดในช่องหนึ่ง แต่มีช่องให้หลบไปอีกช่องหนึ่งที่ไม่เข้มงวด เป็นต้น

เงินกู้ที่จะได้รับตามร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทไม่ใช่รายได้ รายได้และเงินกู้มีความหมายทางบัญชีต่างกัน แต่เมื่อคลังได้เบิกเงินกู้มาแล้วต้องถือเป็นเงินแผ่นดินเหมือนกันกับรายได้ ตามที่ได้ชี้แจงในข้อ 4.2 เงินกู้และการใช้จ่ายเงินกู้ 2 ล้านล้านบาทยังยึดโยงกับงบประมาณแผ่นดินเพราะกระทรวงการคลังต้องจัดเก็บรายได้มาชดใช้ภาระหนี้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อเนื่องไป 50 ปี

ส่วนที่กำหนดในมาตรา 16 แห่งร่างพรบ.กู้เงิน ว่าหากใช้เงินกู้ไม่หมด กำหนดให้นำส่งคลังเป็นรายได้ เป็นหลักการปกติโดยทั่วไปของการบริหารการคลังและงบประมาณที่กำหนดให้เงินเหลือจ่ายต้องส่งคืนคลัง ในการนำส่งคลังหากระบุว่าเป็นรายได้ จะหมายถึงให้เป็นรายได้ตาม

ประมาณรายได้ที่ไม่อาจนำออกไปจ่ายได้อีกหากไม่ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้รัฐสภาพอนุมัติ หากมิได้ระบุให้นำส่งเป็นรายได้ เงินนั้นก็ยังคงอยู่ในรูปเงินฝากที่อาจมีการขอถอนไปใช้ได้อีกแม้ว่าโครงการที่ได้อนุมัติไว้จะเสร็จสมบูรณ์แล้ว ซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ของร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท

ดังนั้น ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท นี้ จึงไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะเงินกู้ไม่ใช่เงินรายได้ และรายได้ในมาตรา 170 นี้หมายถึงรายได้ที่หน่วยงานมีไว้ใช้เอง ไม่ได้หมายถึงรายได้นำส่งคลังตามมาตรา 16 ของร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท

5 วิเคราะห์ผลกระทบ หากร่างพรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา ด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตกไป

การมียุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เป็นเรื่องที่ดีและสมควรมีไว้ให้เป็นแผนแม่บท เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ ให้ประเทศไทยความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศได้ดีขึ้น หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการวางแผนระยะยาวและการพัฒนาระบบขนส่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ กระทรวงคมนาคม ควรมีการจัดทำและปรับปรุงยุทธศาสตร์และแผนงานดังกล่าวให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ โดยให้มีการจัดลำดับความสำคัญโครงการ มีการเชื่อมโยงระบบต่างๆในพื้นที่ ไม่ใช่สร้างสถานีขนส่งเสร็จแต่ไม่ได้ปรับปรุงทางหลวง ควรแบ่งการก่อสร้างเป็นระยะๆ แต่ทางด้านการกู้หรือหาแหล่งเงินเพื่อก่อสร้างนั้น ควรพิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ³

³ รัฐบาลจีนกำลังถูกวิจารณ์ว่ามุ่งเพิ่มรายได้ประชาชนได้ด้วย การก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคจำนวนมาก ทั้งที่ผลตอบแทนต่ำลงและสร้างภาระหนี้ของรัฐสูงขึ้น ทำให้เกิดความเสี่ยงในภาครัฐ

กระทรวงการคลังควรมีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา 167 วรรค 3 ให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงเสียก่อนเป็นเบื้องต้น ในการจะดำเนินการควรเริ่มต้นเมื่อโครงการมีความพร้อม ไม่สมควรที่จะให้มีการอนุมัติการกู้เงินก้อนใหญ่อย่างทันทีทันใด หรือมุ่งการก่อหนี้ เป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งผิดหลักการที่ดีในการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่และเพิ่มความเสี่ยงทางการคลัง

โครงการสาธารณูปโภคต่างๆตามที่มีปรากฏในบัญชีท้ายพรบ.ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทล้วนเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ยังเพิ่งเริ่มต้น ยังต้องมีการศึกษาและออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่างๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปี ไม่ใช่โครงการเร่งด่วนที่ต้องเร่งรีบดำเนินการโดยให้มีการข้ามขั้นตอนการกลั่นกรองตรวจสอบเช่นที่มีกับโครงการปกติโดยทั่วไป

การวิเคราะห์ผลทางเศรษฐกิจและการเงิน

การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้เงิน 2 ล้านล้านบาท มักจะอ้างว่าเป็นการใช้จ่ายที่กระตุ้นเศรษฐกิจ แม้กระทั่งหน่วยงานเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยก็พยายามยกโครงการ 2 ล้านล้านบาทเพื่อเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ วงการนานาชาติก็มีเสียงสนับสนุนการลงทุนขนาดใหญ่ของไทย ทั้งนี้เพราะในระยะ 5-6 ปีที่ผ่านมา ประเทศตะวันตกต่างๆมีปัญหาเศรษฐกิจการใช้จ่ายฝืดเคือง จึงมักจะเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆมีการใช้จ่ายให้มากขึ้น เพื่อช่วยซื้อสินค้าหรือบริการจากประเทศตะวันตก

ข้อเท็จจริงมีว่า มูลค่าเพิ่มที่จะมีผลต่อ รายได้ประชาชาติหรือ GDP ของไทยจะน้อยมาก เพราะสินค้าและปัจจัยการผลิตต้องนำเข้าเกือบทุกรายการ ทั้ง วัตถุดิบ แรงงาน ทูน และ เทคโนโลยี สำหรับวัตถุดิบ ก็ต้องมีการนำเข้าเหล็ก และต้องใช้พลังงานรูปต่างๆ เช่น น้ำมันปิโตรเลียม แก๊สธรรมชาติ หรือไฟฟ้า ที่ไทยต้องนำเข้าจากต่างประเทศ การขาดแคลนแรงงานทำให้งานก่อสร้างและโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยขณะนี้ต้องใช้แรงงานต่างด้าวมาทำงานนับแสนคน หากมี

การดำเนินโครงการตาม ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท อาจจะต้องนำเข้าแรงงานต่างประเทศอีก นับหมื่นหรือแสนคน ทั้งยังต้องซื้อเครื่องจักรกลและระบบรถไฟฟ้า รวมทั้งระบบสื่อสัญญาณจาก ต่างประเทศด้วยเงินเป็นจำนวนมาก นอกจากต้องอาศัยด้านเงินทุนจากต่างประเทศแล้ว ประเทศไทยยังต้องนำเข้าเทคโนโลยีหรือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศอีกจำนวนมาก ทั้งหมดนี้ย่อมไม่เป็นการ กระตุ้นเศรษฐกิจไทยจากการใช้จ่ายลงทุนโครงการขนาดใหญ่เหล่านี้แน่นอน

หากมีการนำเข้าเพื่อโครงการลงทุนเหล่านี้มากเกินไป จะกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ โดยรวม จะกดดันให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลยิ่งมากขึ้น ค่าเงินบาทอ่อน และเนื่องจากรัฐบาล ต้องชำระคืนหนี้ต่างประเทศ ภาระหนี้เป็นเงินบาทจะสูงขึ้น ทำให้ การขาดดุลการคลังก็ยิ่งมากขึ้น ด้วย เมื่อหนี้ของรัฐเพิ่มขึ้นอีกเกือบ 1 ใน 3 จากการลงทุนในโครงการนี้ ก็เป็นที่น่าเป็นวิตกว่า รัฐบาลจะต้องหารายได้เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มภาษีอากรไปชำระหนี้ที่เพิ่มขึ้น **โดยเฉพาะต้องเพิ่ม ภาษีมูลค่าเพิ่ม** เนื่องจากมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับ นานาประเทศ และไม่อาจเพิ่มภาษีเงินได้จึงต้องเพิ่มภาษีจากสินค้า การเพิ่มภาระภาษีจะมี ผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพิ่มภาระค่าครองชีพของประชาชน ปัญหาเสถียรภาพ เศรษฐกิจและภาระหนี้รัฐอาจจะนำประเทศเข้าสู่วิกฤตการคลังเช่นประเทศอาเจนตินา หรือกรีซได้

หากจะลดการก่อหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลก็ต้องหันมากู้เงินภายในประเทศ ซึ่งต้องแย่งชิง เงินกู้กับภาคธุรกิจเอกชน เพราะการออมภายในประเทศมีจำกัด ถึงแม้ว่าสภาพคล่องของระบบ การเงินที่ผ่านมายังค่อนข้างดี หากรัฐพึ่งพาแหล่งเงินทุนในประเทศมากไป ย่อมจะมีผลในการ กดดันดอกเบี้ยภายในประเทศให้แพงขึ้น เป็นอุปสรรคต่อภาคธุรกิจ หากรัฐบาลอาศัยอำนาจรัฐดูด เงินจากตลาดเงินตลาดทุนไปหมด ธุรกิจขนาดเล็กขนาดย่อมที่มักจะมีสภาพการเงินอ่อนแอกว่า และยังต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ก็จะได้เดือดร้อน

การดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่เหล่านี้ หากดำเนินการอย่างพอดี ด้วยวงเงินที่เหมาะสมจะมีประโยชน์มากในการเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ หากประเทศไทยมีปัญหาคนว่างงานจำนวนมาก หรือมีภาวะเงินออมล้นประเทศเช่นญี่ปุ่น และมีภาวะเศรษฐกิจถดถอย มีกำลังการผลิตที่สูญเปล่าจำนวนมาก ก็อาจจะเป็นโอกาสเหมาะในการทุ่มการลงทุนโครงการเหล่านี้เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ให้ประชาชนมีงานทำ และรัฐจะมีรายได้มาใช้หนี้

หากร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทนี้ตกไป ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าและระบบขนส่งสาธารณะได้ รัฐบาลยังสามารถอาศัยวงเงินงบประมาณและวงเงินกู้รวมทั้งวงเงินที่ค้าประกันเพื่อก่อหนี้ผูกพันในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่างๆ โดยทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไปตามแผนแม่บทและกรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้วางไว้เท่าที่ผ่านมารัฐบาลแต่ละยุคก็ไม่เคยใช้วงเงินตามมาตรา 9 ทวิ แห่งพรบ.วิธีการงบประมาณ หรือกู้เงินต่างประเทศได้เต็มวงเงิน ใน พรบ.การบริหารหนี้สาธารณะ หากมีการดำเนินการใช้วงเงินกู้ตามช่องทางเหล่านี้ ก็ต้องอยู่ในกรอบที่มีการกลั่นกรอง และตรวจสอบดังเช่นการใช้จ่ายเงินของรัฐอื่นๆ นอกจากนี้ ยังควรพิจารณา แนวทางการระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงการด้วยวิธีการอื่นที่รวมไปถึงการให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุน (PPP หรือ Public –Private Partnership) ทำให้รัฐบาลไทยอาจจะต้องไปก่อก่อน เช่นในการให้มี PPP ในรูปของ Build-Operate-Transfer เป็นต้น ซึ่งอาจจะเป็นวิธีที่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินโครงการและให้บริการขนส่งสาธารณะ ทำให้มีบริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และรัฐไม่ต้องแบกรับภาระหนี้หรือแบกรับผลขาดทุนดังเช่นที่มีกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งในปัจจุบัน

สรุป

รัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8 มีจุดหมายเพื่อพิทักษ์ความโปร่งใส การถ่วงดุลอำนาจและความมั่นคงของระบบการคลัง โดยให้มีความคล่องตัวเพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินตามสมควร แต่ร่างพรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ (ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท) ไม่ได้เป็นแต่เฉพาะกฎหมายกู้เงินตามรูปแบบที่เสนอเท่านั้น ที่แท้จริงเป็นกฎหมายให้อำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อผูกพันการใช้จ่ายระยะยาว อนุมัติรายจ่ายจากเงินกู้ รวมทั้งให้อำนาจสั่งจ่ายเงินกู้ในวงเงินที่สูงถึงร้อยละ 80 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2556 หรืออีกนัยหนึ่งมีลักษณะเป็นงบประมาณรายจ่าย แต่ไม่ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 167 และ 168

รัฐธรรมนูญ มาตรา 166 และมาตรา 167 กำหนดให้การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายรายแผนงานอยู่ที่รัฐสภา แต่ร่างพรบ.เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท มาตรา 14 และ 15 พร้อมกับบัญญัติทำพระราชบัญญัติ ที่แท้จริงมีลักษณะเป็นการรวบอำนาจของการกลั่นกรองแผนงานและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเงิน 2 ล้านล้านบาทจากรัฐสภามาอยู่คณะรัฐมนตรี ร่างพรบ.กู้เงินดังกล่าวหากมีผลในทางปฏิบัติได้จริงจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของการมีกรอบวินัยการเงินการคลัง ย่ำยีหลักธรรมาภิบาล บั่นทอนความโปร่งใส ทำลายระบบถ่วงดุล ขัดขวางการตรวจสอบ เป็นการเอื้อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและตอกย้ำให้สังคมมีข้อสงสัยในความสุจริตของฝ่ายการเมืองยิ่งมากขึ้น ระบบการเงินการคลังจะมีความเสี่ยงต่อการเข้าสู่วิกฤตได้มากขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 เงินกู้ เช่นเดียวกับเงินภาษีอากร เมื่อตกอยู่ในมือคลังแล้วย่อมเป็นส่วนหนึ่งของเงินของประเทศหรือเป็นเงินแผ่นดิน ที่คลังต้องรับผิดชอบดูแลเงินเหล่านี้ไม่ต่างจากเงินคงคลังหรือสินทรัพย์ฯ เนื่องจาก ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาทไม่อยู่ในกลุ่มกฎหมายการเงินการคลัง 4 ประเภท ตามความในมาตรา 169 การสั่งจ่ายเงินตาม มาตรา 6 ร่างพรบ.กู้เงิน

2 ล้านล้านบาท จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 169 ที่ว่าเงินแผ่นดินจะจ่ายออกได้แต่เฉพาะ
รายการที่อนุญาตในกฎหมาย 4 ประเภทเท่านั้น

ร่างพรบ.กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท จึงขัดและแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 8

นายพิสิฐ ลี้อาธรรม

คณบดี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อดีตรรมาธิการยกร่าง สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550

อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (2540-2544)

3 มกราคม 2557

พิสิฐ ลี้อาธรรม “จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง บทเรียนเศรษฐกิจไทย” สำนักพิมพ์วิญจักร 2537