



ย้อนเวลาหาอดีต 90 ปี รัฐสภาไทยกับ กฎหมายการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

โดย ฐาгур จุลินทร

ปี 2475-2565 เป็นเวลา 90 ปีที่รัฐสภาไทย ให้ความเห็นชอบ
กฎหมายการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
4 ล้านล้านบาท (เฉพาะกรณีที่ระบุเป็นตัวเงินได้อย่างชัดเจน)

ภาพที่ 1 ข้อความเกี่ยวกับความเห็นชอบต่อการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินของรัฐสภาไทย

ที่มา: กฎหมายการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน รายละเอียดตามภาคผนวก 1-2

จากบทความสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเมื่อเดือนกันยายน 2565 ระบุว่า นับแต่การสถาปนา
รัฐสภาไทยครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ในนามของ “สภาผู้แทนราษฎร” จนถึงปี 2565
ระยะเวลา 90 ปี ปรากฏว่า รัฐสภาไทยให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและ
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว จำนวน 127 ฉบับ เมื่อคิดเป็นจำนวนเงินเท่ากับ 60.79
ล้านล้านบาท (ฐาгур จุลินทร, 2565, น. 1) แต่บทความฉบับนี้จะฉายภาพโดยสรุปถึงระยะเวลา
90 ปี ที่ผ่านมามาทบทวนของรรัฐสภาไทยสำหรับการให้ความเห็นชอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้อำนาจ

กระทรวงการคลังกู้เงิน ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ จำนวน 30 ฉบับ และพระราชกำหนด จำนวน 9 ฉบับ รวมเป็นวงเงินประมาณ 4 ล้านล้านบาท เฉพาะกรณีที่ระบุเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน (รายละเอียดตาม ภาคผนวก 1 และ 2) แต่ไม่รวมถึงการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือการกู้เงินอื่น ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และกฎหมายแม่บทอื่น อีกทั้งไม่รวมประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 29 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 ที่เป็นการกู้เงิน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราด้วย ฝ่ายบริหาร โดยไม่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับลำดับประเด็น ดังนี้

1. จุดเริ่มต้นกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
2. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
3. พระราชกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
4. บทวิเคราะห์จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. ภาพรวมโดยสังเขปถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินที่มีผล ด้านการรักษาความมั่นคง การพัฒนาประเทศ การพัฒนาด้านการศึกษาและการรักษาเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ
6. บทสรุป

1. จุดเริ่มต้นกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

ตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา นอกเหนือจากการให้ความเห็นชอบต่อพระราชบัญญัติงบประมาณ ในแต่ละปีโดยปกติแล้ว รัฐสภาไทยยังมีมติให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเป็นรายฉบับเพื่อเป็นวงเงินสำหรับบริหารราชการอีกส่วนหนึ่ง นอกเหนือจาก งบประมาณที่เป็นรายจ่ายแผ่นดิน ด้วยเหตุความไม่เพียงพอของวงเงินงบประมาณตามปกติ โดยใน ปี 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นการกำหนดให้ กระทรวงการคลังกู้เงิน จำนวน 10 ล้านบาท เพื่อลงทุนในการสหกรณ์ การคมนาคม รวมทั้งการ ชลประทาน และให้ชำระคืนภายในปี 2486 โดยตั้งเป็นงบประมาณในการชำระหนี้เงินที่กู้มา ต่อมาได้มี การตรากฎหมายในลักษณะนี้อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกร พุทธศักราช 2481 วงเงิน 25 ล้านบาท หรือพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่ออุตสาหกรรม พุทธศักราช 2481 วงเงิน 20 ล้านบาท ทั้งนี้ได้มีการตรากฎหมายในลักษณะนี้จนกระทั่งถึง พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติให้ อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524

ที่กำหนดเพดานการกู้ไว้เป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณ แต่ไม่ได้กำหนดวงเงินไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นจำนวนเท่าใด

ต่อมาไม่ปรากฏการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติอีกเลย แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจระหว่างปี 2540-2541 จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน ได้มีการตรากฎหมายในรูปแบบ “พระราชกำหนด” แทนที่ “พระราชบัญญัติ” โดยเริ่มต้นจากการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 วงเงิน 200,000 ล้านบาท โดยรายละเอียดจะกล่าวถึงใน **ข้อ 2 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน** และ **ข้อ 3 พระราชกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน** ต่อไป **ภาพที่ 2 พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พุทธศักราช 2476** ซึ่งเป็นกฎหมายกู้เงินฉบับแรกของประเทศที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

เล่ม ๕๐ หน้า ๑๒๓ ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๗๖



พระราชบัญญัติ
จัดการกู้เงินภายในประเทศ
พุทธศักราช ๒๔๗๖

ประชาธิปไตย ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดการกู้เงินภายในประเทศ เพื่อใช้จ่ายในกิจการที่จ่ายลงทุนอัน มีลักษณะเพิ่มพูน โภคทรัพย์ของประเทศให้ทวียิ่งขึ้น

2. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

ตามที่อ้างถึงแล้วว่า ในปี 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นการกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงิน จำนวน 10 ล้านบาท และต่อมาได้มีการ

ตราพระราชบัญญัติลักษณะนี้ระหว่างปี 2476-2524 รวมกัน 30 ฉบับ แต่ที่ระบุงเงินไว้ชัดเจนมีเพียง 25 ฉบับ ทั้งที่เป็นสกุลเงินบาทและสกุลเงินต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 44,736 ล้านบาท 36.70 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา และ 200 ล้านเยนญี่ปุ่น (รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก 1) โดยวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน มีความหลากหลายและสะท้อนถึงสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ตั้งแต่การฟื้นฟูประเทศภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติเมื่อปี 2488 โดยในปี 2489 มีการตรากฎหมายกู้เงินดังกล่าวถึง 3 ฉบับ หรือการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม รวมทั้งการศึกษา

ช่วงระหว่างปี 2519-2524 มีการตรากฎหมายกู้เงินที่สำคัญ 3 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 คือ พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 วงเงินไม่เกิน 20,000 ล้านบาท สำหรับฉบับที่ 2 คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ที่กำหนดเพดานการ กู้เงินจากต่างประเทศตามกฎหมายฉบับนี้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย และฉบับที่ 3 คือ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 ที่กำหนดเพดานการกู้เงินจากต่างประเทศตามกฎหมายฉบับนี้ซึ่งถ้ามีการกู้เป็นจำนวนเงิน เท่าใดแล้ว แต่เมื่อรวมกับจำนวนกู้เงินตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2519 ที่อ้างถึงแล้ว จะต้องไม่เกินอัตรา ร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย (ซึ่งการคิดเป็นสัดส่วนดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นกรอบการก่อกำหนดนี้ สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ในเวลาต่อมา)

ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเมื่อปี 2518 มีการเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นระบบสังคมนิยมของ ประเทศกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ประกอบกับมีสถานการณ์การเมืองระดับสากลที่เรียกว่า สงครามเย็น (Cold War) ที่เป็นการเผชิญหน้าและการสะสมกำลังทางทหารระหว่างกลุ่มประเทศเสรีนิยมกับกลุ่ม ประเทศสังคมนิยม ในขณะเดียวกันกองกำลังทหารเวียดนามบุกเข้ายึดครองประเทศกัมพูชาในปี 2522 จึงทำให้เกิดสถานการณ์ความตึงเครียดในภูมิภาคอินโดจีน อีกทั้งการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่ง ประเทศไทยในช่วงเวลาเดียวกัน ฉะนั้นในปี 2522 ไทยได้มีการจัดสรรเงินแผ่นดินเพื่อการทหาร จำนวนมาก ทั้งนี้เฉพาะจัดสรรงบประมาณทางทหาร พบว่ามากถึงร้อยละ 4.38 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศ (GDP: Gross Domestic Product) ซึ่งเกินกว่าค่าเฉลี่ยในระดับสากลที่ระดับร้อยละ 2 ของ GDP (ฐาгур จุลินทร, 2565, น. 10)

บริบทของสถานการณ์ในอินโดจีนระหว่างปี 2518-2536 เป็นช่วงเวลาในอดีตที่มีปัญหาความ มั่นคงของประเทศทั้งการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของกลุ่มประเทศอินโดจีนและกองทัพเวียดนาม

บุกเข้าไปควบคุมประเทศกัมพูชา จนถึงกับต้องมีการตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินสำหรับการซื้อยุทธโศปกรณ์ทางทหารเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างกับบริบทสถานการณ์ปัจจุบันในปี 2565 ที่เป็นเรื่องของการสร้างสันติภาพและความเป็นประชาคมร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีเอกภาพ ดังนั้นความจำเป็นต่อการกู้เงินเพื่อการนี้จึงลดน้อยลงตามลำดับ

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 จึงมีการยกเลิกกฎหมายเหล่านี้ (ซึ่งกฎหมายส่วนหนึ่งได้สิ้นสุดตามการหมดวาระของกฎหมาย) และให้พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการกู้เงิน อย่างไรก็ตามบทบัญญัติตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเป็นการเฉพาะได้ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศในกรณีที่ไม้อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน และให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินเพื่อเบิกจ่ายตามกฎหมายเพื่อการเฉพาะนี้โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของคลัง

3. พระราชกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน

ก่อนปี 2541 ไม่เคยมีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินมาก่อน เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจระหว่างปี 2540-2541 ซึ่งก่อปัญหาผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทั้งการลดลงของค่าเงินบาท การลดลงของทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL: Non-Performing Loan) ที่ส่งผลต่อการปิดกิจการของสถาบันการเงินและธุรกิจต่าง ๆ

โดยในปี 2541 มีการตราพระราชกำหนดดังกล่าวถึง 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 วงเงินไม่เกิน 200,000 ล้านบาท
- 2) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 วงเงินไม่เกิน 300,000 ล้านบาท
- 3) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 วงเงินไม่เกิน 500,000 ล้านบาท

เมื่อรวมวงเงินตามพระราชกำหนดทั้ง 3 ฉบับ เท่ากับ 1,000,000 ล้านบาทหรือ 1 ล้านล้านบาท ซึ่งต้องถือว่า เป็นการกู้เงินครั้งสำคัญของประวัติศาสตร์ไทย เพราะขณะนั้นในปี 2541 ขนาดของ GDP ไทย ประมาณ 4.63 ล้านล้านบาทเท่านั้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2543, น. 5) หรือกล่าวได้ว่า มีการตราพระราชกำหนดเพื่อการกู้เงินดังกล่าวมากถึงร้อยละ 21.59 ของ GDP

ทั้งนี้มีข้อสงสัยว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากโดยปกติแล้วการขออนุมัติเงินเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องจัดทำในรูปแบบกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา โดยผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา ก่อนจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และมาขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา ในภายหลังเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลอย่างสมบูรณ์ โดยรัฐสภาไม่สามารถพิจารณาตัดทอนในรายละเอียดได้เลยซึ่งต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงเสมือนกับสำนวนในภาษาไทยที่ว่า **“การมัดมือชก”**

อย่างไรก็ตามมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2541 รับรองว่าการตราพระราชกำหนดในลักษณะดังกล่าวเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ ต่อมาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องทำนองเดียวแต่ต่างกันว่ารายละเอียดของปัญหาทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2552 รวมทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5-7/2555 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555 ได้วินิจฉัยรับรองว่า การตราพระราชกำหนดที่ปรากฏในคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว (เหตุการณ์ในปี 2552 มาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนเหตุการณ์ในปี 2555 มาจากวิกฤตการณ์มหาอุทกภัยในปี 2554)

และในช่วงเวลาล่าสุดได้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟู เศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 จำนวนไม่เกิน 1 ล้านล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 จำนวนไม่เกิน 0.5 ล้านล้านบาท เมื่อรวมกันทั้ง 2 วงเงินแล้วไม่เกิน 1.5 ล้านล้านบาท หรือ

ประมาณร้อยละ 9 ของ GDP ปี 2564 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, น. 8)

4. บทวิเคราะห์จุดอ่อนของรัฐธรรมนุญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้างต้นแล้ว (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 ที่ 11/2552 และ ที่ 5-7/2555) อาจกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และขอการอนุมัติจากรัฐสภาในภายหลัง โดยมีการอ้างเหตุผลความมั่นคงทางเศรษฐกิจและกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ทั้งนี้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2552 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ถ้าต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เพื่อปรับเพดานวงเงินกู้ให้สูงขึ้น แทนที่การตราพระราชกำหนดดังกล่าว (ตามการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านที่เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดดังกล่าว) มีความจำเป็นจะต้องใช้เวลาค่อนข้างนานเนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็อาจต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะเสร็จสิ้นเมื่อใด ดังนั้นหากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินเนินการโดยด่วนแล้ว อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้

นอกจากนั้นไม่ได้หมายความว่า คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดได้ในทุกกรณี โดยศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นกลไกถ่วงดุลการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีในการตรวจสอบว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญในเงื่อนไขเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือไม่

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวอย่างรอบด้านแล้ว อาจประมวลจุดอ่อนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประการที่ 1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญปี 2550 (มาตรา 185) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกรณีการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและกรณี

ฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วน แต่รัฐธรรมนูญปี 2560 หรือฉบับปัจจุบัน (มาตรา 173) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะกรณีการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจเท่านั้น ส่วนกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี มีใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณา วินิจฉัย

ประการที่ 2 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีการ กำหนดขนาดวงเงินหรือเพดานเงินกู้ไว้ จึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวงเงิน ดังนั้นตามที่ อ้างถึงแล้วเคยปรากฏการณ์ที่มีการกู้เงินจากพระราชกำหนด 3 ฉบับในปี 2541 มีสัดส่วนมากถึงร้อยละ 21.59 ของ GDP จึงอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดเพดาน การกู้เงินดังกล่าวไม่ให้กระทบต่อหนี้สาธารณะและเสถียรภาพทางการคลังในภายหลัง อาทิ กำหนดให้การ ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจแต่ละฉบับ ให้มีวงเงินไม่เกิน ร้อยละ 10 ของ GDP

ประการที่ 3 มาตรา 143 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการให้ความเห็นชอบ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สำหรับสภาผู้แทนราษฎรมากถึง 105 วัน และวุฒิสภามากถึง 20 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาเท่ากับการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามปกติ ทั้งที่การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในกรณีฉุกเฉิน ควรมีระยะเวลาที่ ค่อนข้างสั้น เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรีบด่วน แต่ไม่มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ใน รัฐธรรมนูญ

ประการที่ 4 จากเหตุประการที่ 3 ซึ่งอ้างถึงข้างต้นแล้ว จึงทำให้คณะรัฐมนตรีในระยะหลังเลือก วิธีการตราพระราชกำหนดแทนที่การตราพระราชบัญญัติ ดังนั้นองค์กรที่เกี่ยวข้องควรได้พิจารณาแนวทาง ที่มีความยืดหยุ่นกว่านี้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบ เงินแผ่นดินสำหรับแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอย่างรีบด่วนได้อย่างทันที่ด้วยการจำกัดเวลาของกระบวนการ ตรากฎหมายทั้งกรณีการตราพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือการตรากฎหมายให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเป็นการเฉพาะได้ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขวิกฤตของประเทศที่เป็นไปตามมาตรา 53 แห่ง พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ประการที่ 5 ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการตรากฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาอันเนื่องจากผลกระทบของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นได้ด้วยความรวดเร็วสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยในปี 2564 มีการเสนอกฎหมาย American Rescue Plan ที่มีสาระของการใช้เงินภาครัฐเพื่อจ่ายเงินชดเชยช่วยเหลือให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ผู้ว่างงาน การลดหย่อนภาษีให้ผู้มีบุตรเพื่อจะได้เสียภาษีน้อยลง การช่วยเหลือผู้ถือครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ให้ถูกยึดทรัพย์จากเจ้าหนี้ การช่วยเหลือเงินด้านการศึกษา การช่วยเหลือเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้จ่ายด้านวัคซีนป้องกันการติดเชื้อ ฯลฯ โดยวงเงินมีประมาณ 1.9 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (ประมาณ 64.6 ล้านล้านบาทเมื่อคำนวณจากอัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์ฯ เท่ากับ 34 บาท) หรือประมาณร้อยละ 8.26 ของ GDP สหรัฐอเมริกาในปี 2564 (International Monetary Fund, 2022)

เมื่อพิจารณากรอบเวลาของการออกกฎหมายดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นแผนการหรือ package ทางเศรษฐกิจที่มีวงเงินมากที่สุดแผนการหนึ่งในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา โดยพบว่า มีการดำเนินการอย่างรวดเร็วในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มต้นจากการพิจารณาในขั้นตอนของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564 (businessinsider, 2021) ต่อมามีมติเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2564 และย้อนกลับไปมีมติเห็นชอบจากวุฒิสภาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2564 หลังจากนั้นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาลงนามเห็นชอบให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อ 11 มีนาคม 2564 (Haagensen, 2022) ซึ่งสรุปแล้ว รัฐสภาสหรัฐอเมริกาใช้เวลาทั้งหมดระหว่าง 2 กุมภาพันธ์-6 มีนาคม 2564 หรือประมาณ 33 วันในการเห็นชอบกฎหมายใช้จ่ายเงินภาครัฐ วงเงิน 64.6 ล้านล้านบาท ประมาณร้อยละ 8.26 ของ GDP อนึ่ง ในระบบรัฐสภาสหรัฐอเมริกานั้น วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาการใช้จ่ายเงินภาครัฐซึ่งต่างจากระบบรัฐสภาไทย

จากกรณีศึกษาดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กลไกทางรัฐสภาและกฎหมาย ในการผลักดันการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้ทันต่อสถานการณ์ แม้ว่าจะเป็นวงเงินจำนวนมากก็ตามที่ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถตรากฎหมายพิเศษที่เป็นการใช้จ่ายเงินภาครัฐไปก่อน และมาความเห็นชอบจากรัฐสภาในภายหลังในลักษณะเดียวกับประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยจึงควรนำกรณีศึกษาดังกล่าว มาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อการตรากฎหมายกู้เงินหรือกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สำหรับรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจในกรณีฉุกเฉิน เพราะการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชกำหนดมี

ลักษณะสุดขั้ว (extreme) ที่เป็นการมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการและมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในภายหลัง โดยที่รัฐสภาไม่สามารถปรับลดหรือตัดทอนรายจ่ายดังกล่าวได้เลย

ทั้งนี้ อาจพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายภาครัฐ ในเงื่อนไขเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เป็นกรณีฉุกเฉินรีบด่วนในรูปแบบช่องทางด่วนพิเศษ (fast track) โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน และวุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน จึงเป็นประเด็นที่พึงพิจารณา หรือพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายใน 12 วันก็ได้ เพื่อให้การแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญควรเป็นไปในสภาวะปกติ แต่ถ้าหากใช้บทบัญญัติทางกฎหมายในปัจจุบัน เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ก็จะเป็นความสุดขั้ว (extreme) ในอีกทางหนึ่งเพราะไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้ง

อีกแนวทางหนึ่งอาจพิจารณาดำเนินการในลักษณะทางสายกลาง (Moderate Practice) โดยเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ก็ให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดเพื่อใช้จ่ายเงินในจำนวนที่จำเป็นจริง ๆ ส่วนหนึ่งและให้เสนอรัฐสภาในรูปแบบพระราชบัญญัติในช่องทางด่วนพิเศษ (fast track) แบบจำกัดเวลาตามที่อ้างถึงข้างต้น เพื่อให้ได้ความเห็นชอบวงเงินภาครัฐมาสำหรับแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโดยเร็วอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีในสมัยปี 2552 ก็เคยดำเนินการในลักษณะนี้มาแล้ว ที่ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 วงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท ขณะเดียวกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. วงเงินไม่เกิน 400,000 ล้านบาท แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่มีช่องทางพิเศษในการพิจารณาแต่อย่างใดเพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้กระทำได้อันนี้ ไม่มีการพิจารณาให้แล้วเสร็จจึงตกไปในภายหลัง โดยสันนิษฐานว่า ขณะนั้นสถานการณ์เศรษฐกิจของไทยมีการฟื้นตัวเป็นลำดับ โดยในปี 2553 อัตราการขยายตัวของ GDP เท่ากับร้อยละ 7.8 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2554, น. 5) จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้อีกแล้ว)

ดังนั้นอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจมีเหตุการณ์ในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยระหว่างปี 2541-2564 มีเหตุการณ์ที่ต้องตราพระราชกำหนดในลักษณะนี้ถึง 4 เหตุการณ์ หรือเฉลี่ยแล้ว 6 ปีต่อ 1 เหตุการณ์ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงพระราชกำหนดผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้าประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุน

น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2565 วงเงินไม่เกิน 150,000 ล้านบาท ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้มีลักษณะเป็นการ ก่อหนี้ที่เป็นการค้ำประกันหรือก่อหนี้แบบไม่ใช่เงินสด (non cash)

5. ภาพรวมโดยสังเขปถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินที่มีผลด้านการรักษาความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ระหว่างปี 2475-2565 ในช่วงเวลา 90 ปี รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน โดยจำแนกได้ 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

5.1 ด้านการรักษาความมั่นคง ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้วว่า ระหว่างปี 2518-2536 มีความเปราะบางด้านความมั่นคงอันเนื่องมาจากสถานการณ์ในภูมิภาคอินโดจีนและสถานการณ์การสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องการตราพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 วงเงินไม่เกิน 20,000 ล้านบาท และพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศในช่วงเวลานั้น ซึ่งแตกต่างกับบริบทยุคปัจจุบันที่ปัญหาความมั่นคงจากความแตกต่างของลัทธิการเมืองคล้ายตัวลง ทั้งนี้ประเด็นที่น่าสนใจคือ พระราชบัญญัติกู้เงินฯ พ.ศ. 2519 วงเงินไม่เกิน 20,000 ล้านบาท เป็นวงเงินที่สูงมาก เพราะยอดวงเงินงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 มีวงเงินประมาณ 65,000 ล้านบาทเท่านั้น หรือสูงมากถึงประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณแผ่นดิน

5.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยที่ความไม่เพียงพอของงบประมาณ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อการกู้เงินเป็นการเฉพาะ โดยมีการนำเงินกู้ดังกล่าวไปลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจำนวนมาก อาทิ เชื้อเพลิงพระยา จังหวัดชัยนาท เชื้อเพลิงป่าว จังหวัดกาฬสินธุ์ เชื้อเพลิงสิรินธร จังหวัดอุบลราชธานี ทางหลวงช่วงกรุงเทพฯ-ศรีราชา ท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า/สะพานสาทร กรุงเทพฯ สะพานข้ามแม่น้ำโขง จังหวัดมุกดาหาร การผลิตไฟฟ้าที่เชื่อมแก่งกระเจาน จังหวัดเพชรบุรี โครงการท่อส่งน้ำตะวันออก (ดอกกราย-มาบตาพุด) ท่าเรือมาบตาพุด จังหวัดระยอง ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่นำมาเพื่อการขยายตัวของการจ้างงาน การสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สำหรับกรณีที่มีการกู้เงินจากต่างประเทศก็จะเป็นการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ เร่งการขยายตัวของ GDP โดยไม่มีสภาวะ Crowding Out Effect ที่เป็นการเร่งระดมเงินกู้จากตลาดการเงินกับภาคเอกชนจนเป็นผลให้อัตราดอกเบี้ยปรับตัวเพิ่มขึ้น รวมทั้งการเพิ่มทุนสำรองเงินตราต่างประเทศในระยะสั้น (แต่ในระยะยาวก็ต้องชำระคืนในรูปเงินตราต่างประเทศ)

ภาพที่ 2 เขื่อนเจ้าพระยา จังหวัดชัยนาท เป็นโครงการแรก ๆ ที่กู้เงินจากธนาคารโลกในปี 2493 ที่มีวงเงิน 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา



ที่มา: คำแถลงการณ์เรื่อง การกู้เงินจากธนาคารโลก, 2493 และ ออนไลน์นิวส์ไทม์, 2565

5.3 ด้านการพัฒนาสังคม

นอกเหนือจากการกู้เงินเพื่อการลงทุนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ยังได้มีการกู้เงินเพื่อการพัฒนาทางสังคมโดยเฉพาะด้านการศึกษา ทั้งนี้มีการตราพระราชบัญญัติเงินกู้เพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2509 วงเงินไม่เกิน 8 ล้านดอลลาร์ฯ หรือพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม พ.ศ. 2514 วงเงินไม่เกิน 7.7 ล้านดอลลาร์ฯ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีแหล่งอาศัยให้เหมาะสมในโครงการเมืองใหม่บางพลี-บางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการของการเคหะแห่งชาติ

5.4 ด้านการบริหารความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ในช่วงระยะหลังการกู้เงินเพื่อพัฒนาประเทศจะใช้ช่องทางการกู้เงินสำหรับการขาดดุลงบประมาณตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะฯ แทนที่การตราพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้เงินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ตามที่กล่าวถึงใน **ข้อ 3 พระราชกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน** และ **ข้อ 4 บทวิเคราะหุจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** โดยระหว่างปี 2541-2564 มีการกำหนดวงเงินกู้ตามพระราชกำหนดมากถึง 4.03 ล้านล้านบาท

(รายละเอียดตามภาคผนวก 2) โดยนำเสนอเฉพาะเหตุการณ์ที่สำคัญและมีวงเงินขนาดใหญ่ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 พระราชกำหนดเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพสถาบันการเงิน ระหว่างปี 2541-2545 รวม 3 ฉบับ วงเงินไม่เกิน 1.58 ล้านล้านบาท (ภาคผนวก 2) เพื่อเป็นการเสริมสภาพคล่องและสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงิน โดยในช่วงเวลาดังกล่าว มีความไม่เชื่อมั่นในสถาบันการเงินเกิดปรากฏการณ์ประชาชนถอนเงินจากสถาบันการเงิน (ในปี 2541 มีการปิดสถาบันการเงินมากถึง 56 แห่ง และยังมีการยุบควบรวมสถาบันการเงินอีกจำนวนมาก) ดังนั้นกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจึงมีภาระเข้าไปให้การกู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน จนกระทั่งกองทุนฯ เกิดความเสียหายทางการเงิน ต่อมาจึงมีการกู้เงินระยะยาวตามพระราชกำหนดเพื่อชดเชยความเสียหายของกองทุนฯ ทั้งนี้ ในปี 2545 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ประเมินความเสียหายของกองทุนฯ มีจำนวน 1.40 ล้านล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป. ข) และยังมีภาระหนี้ติดตามมาอีกมากมาย

โดยระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2555 เวลา 14 ปี ทางกระทรวงการคลังต้องตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ย จำนวน 725,555.04 ล้านบาท โดยคิดเฉลี่ยปีละประมาณ 60,000 ล้านบาทหรือร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่ายในช่วงเวลานั้น ขณะที่การชำระคืนต้นเงินกู้เป็นหน้าที่หลักของ ธปท. ซึ่งสามารถชำระคืนต้นเงินกู้ได้เพียง 55,021.08 ล้านบาทเท่านั้น (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2563, น. 2-4) ทั้งนี้ ธปท. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับระบบการเงินของประเทศโดยไม่มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งสำหรับการแสวงหากำไร ประกอบกับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ค่าเงินบาทแข็งขึ้นเป็นผลให้ ธปท. ประสบปัญหาการขาดทุนทางบัญชีจากอัตราแลกเปลี่ยน จึงไม่สามารถแสวงหากำไรมาชำระคืนต้นเงินกู้ได้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป. ก)

ต่อมามีแนวทางแก้ไขปัญหาด้วยการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 ที่มาจากแหล่งที่หลากหลายและมีวงเงินในการชำระคืนเงินต้นมากขึ้นรวมทั้งเป็นการชำระดอกเบี้ยด้วย ซึ่งจะช่วยลดภาระการตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ย ผลที่ตามมาตั้งแต่มกราคม 2555 ถึงสิงหาคม 2565 จากหนี้กองทุนฯ วงเงินใหญ่ประมาณ 1.13 ล้านล้านบาท ได้มีการลดวงเงินต้นไปประมาณ 0.45 ล้านล้านบาท การลดหนี้จากบัญชี Premium FIDF (FIDF: Financial Institutions Development Fund) ประมาณ 0.01 ล้านล้านบาท ที่เป็นการชำระดอกเบี้ยประมาณ 0.34 ล้านล้านบาท และเหลือหนี้คงค้างในส่วนของกองทุนฯ ประมาณ 0.67 ล้านล้านบาท (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2565, น. 10-11) โดยมีความคาดหมายว่า ยอดหนี้คงค้างกองทุนฯ จะชำระได้หมดสิ้นในปี 2574 หรืออีกประมาณ 10 ปีข้างหน้าถ้านับจากปี 2565 (กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน, 2565, น. 6)

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นเสาค้ำยันเสถียรภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงินไม่ให้เกิดสภาวะการปิดกิจการเป็นแนวระนาบติดต่อกันทั้งระบบ (Domino Effect) ในช่วงปี 2540-2545 จนกระทั่งระบบการเงินมีความมั่นคงดำรงได้ถึงทุกวันนี้ แม้ว่า จะเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจช่วงปี 2551 หรือวิกฤตการณ์โรคติดเชื้อฯ ระหว่างปี 2563-2565 ก็ตาม

ส่วนที่ 2 พระราชกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ระหว่างปี 2563-2564 ได้มีการตราพระราชกำหนดเฉพาะที่เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน จำนวน 2 ฉบับ วงเงินรวมไม่เกิน 1.5 ล้านล้านบาท (ภาคผนวก 2) ซึ่งมีผลกระทบทางเศรษฐกิจโดยสังเขป ดังนี้

ผลกระทบส่วนที่ 1 การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การอัดฉีดเงินกู้ตามพระราชกำหนด เข้าไปในระบบเศรษฐกิจไทยที่อยู่ในสภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ ทั้งเพื่อการแพทย์ การเยียวยา และการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นผลให้อัตราการขยายตัวของ GDP ในปี 2563 ไม่ติดลบอย่างรุนแรงตามการประมาณ การของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งคาดหมายว่า จะติดลบถึงร้อยละ 8 แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วมี อัตราติดลบเพียงร้อยละ 6.1 เท่านั้น (กระทรวงการคลัง, 2565, น. 2) นอกจากนี้สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง ได้ประมาณการว่า ในปี 2564 การใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนด ทั้ง 2 ฉบับ ประมาณ 0.6 ล้านล้านบาท มีผลต่อการบริโภคภาคเอกชนและมีส่วนสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Contribution to Growth) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ประมาณร้อยละ 1.37 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 22 ธันวาคม 2564)

ทั้งนี้ได้ประมาณการโดยสังเขปว่า มีการเบิกจ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนด ระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 ประมาณ 300,000, 677,000 และ 400,000 ล้านบาท ตามลำดับ รวมทั้งสิ้นประมาณ 1,377,315 ล้านบาท (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 8 ตุลาคม 2563, 6 ตุลาคม 2564, 7 ตุลาคม 2564, 26 ตุลาคม 2565ก, 26 ตุลาคม 2565ข) ทั้งนี้ยังมีเงินอีกจำนวนหนึ่งที่ได้รับการ อนุมัติแล้ว แต่ยังไม่มีการเบิกจ่าย

จากการประเมินโดยบริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด และมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบาย เศรษฐกิจการคลัง ที่ประเมินโครงการบางส่วนของการใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟู เศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการ ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เฉพาะโครงการ จำนวน 19 โครงการที่มีวงเงิน รวมกันเท่ากับ 0.80 ล้านล้านบาท ระยะเวลา 6 เดือน ระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน 2565 พบว่า สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ 2.65 ล้านล้านบาท และมีรายได้กลับคืนรัฐ 0.51 ล้านล้านบาท เกิดความคุ้มค่า 3.24 เท่า ทั้งนี้โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจหลายโครงการที่สามารถสร้าง มูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น โครงการคนละครึ่ง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 29 กันยายน 2565)

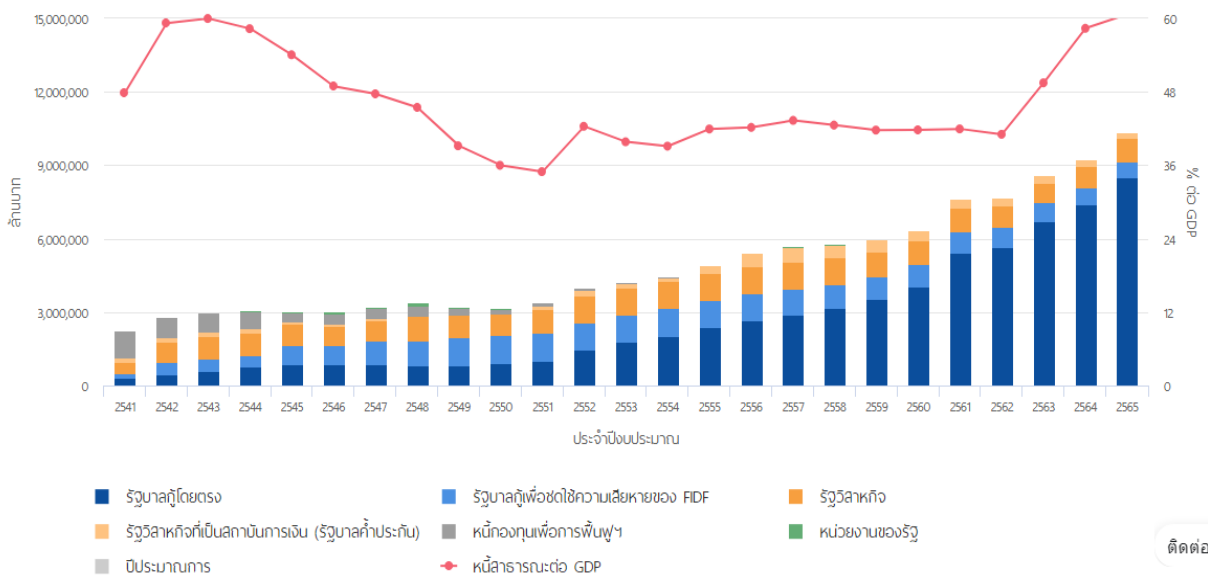
ผลกระทบส่วนที่ 2 การก่อกวนนี้สาธารณะ ผลกระทบจากสภาวะโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา

2019 ทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจแบบสองเท่า (Double Impact) ที่ด้านหนึ่งรัฐมีรายรับลดลงจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความถี่ลดลง ขณะที่อีกด้านหนึ่งรัฐมีรายจ่ายมากขึ้นจากรายการช่วยเหลือเยียวยารวมทั้งการรักษาพยาบาลประชาชน เป็นผลให้ขนาดการขาดดุลงบประมาณที่มากขึ้น อีกทั้งภาระหนี้จากพระราชกำหนดการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ส่งผลให้สัดส่วนหนี้สาธารณะ/GDP ที่ระดับร้อยละ 41 ในปี 2562 เพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ในปี 2565 (เดือนกันยายน) อนึ่ง ในปี 2564 รัฐบาลได้ปรับประกาศกรอบในการบริหารหนี้สาธารณะจากสัดส่วนหนี้สาธารณะ/GDP จากร้อยละ 60 มาเป็นร้อยละ 70 เพราะคาดการณ์อยู่แล้วว่า สัดส่วนดังกล่าวจะต้องปรับตัวสูงเกินกว่าร้อยละ 60 อย่างแน่นอน

ภาพที่ 3 สัดส่วนหนี้สาธารณะ/GDP ระหว่างปี 2541-2565



หนี้สาธารณะคงค้าง ปีงบประมาณ 2541 ถึงปัจจุบัน
ไม่เกินร้อยละ 70 ต่อ GDP



หมายเหตุ : ข้อมูลหนี้สาธารณะ: ปีงบประมาณ 2565 เป็นข้อมูล ณ สิ้นเดือนกันยายน 2565

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2565

6. บทสรุป

ตั้งแต่ปี 2475 ถึงปี 2565 ที่มีการสถาปนารัฐสภาไทยมาเป็นเวลา 90 ปี นอกเหนือจากการตรากฎหมายงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณและการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการกู้เงินแล้ว ยังมีการตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเป็นการเฉพาะโดยเริ่มตั้งแต่ปี 2476 ถึงปัจจุบัน ซึ่งโดยสรุปแล้ว มีการให้ความเห็นชอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินที่เป็นพระราชบัญญัติ จำนวน 30 ฉบับ และที่เป็นพระราชกำหนด

จำนวน 9 ฉบับ รวมวงเงินประมาณ 4 ล้านล้านบาท เฉพาะกรณีที่ระบุเป็นตัวเงินได้อย่างชัดเจน แต่ในข้อเท็จจริงมีการกู้เงินมากกว่าจำนวนนี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้

สมัยก่อนมีการตรากฎหมายดังกล่าวในรูปแบบพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในรอบปี 2541, 2551, 2554 (ปีมหาอุทกภัย) และ 2563 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนด้วยการตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเป็นกรณีฉุกเฉินรีบด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ฉะนั้นรัฐสภาจึงมีหน้าที่เพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น โดยมีอาจพิจารณาในรายละเอียดเหมือนกับการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ทั้งนี้การออกกฎหมายมีผลอย่างมีนัยสำคัญทั้งด้านความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการตราพระราชกำหนดเพื่อแก้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่มีอยู่กลายเป็นความสุดขั้ว (extreme) ของ 2 ด้าน โดยด้านที่ 1 ถ้าจะเป็นการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติกู้เงิน จะมีความล่าช้าด้านระยะเวลาและมีขั้นตอนตามกฎหมายค่อนข้างมาก จึงทำให้การใช้จ่ายภาครัฐมีความล่าช้าอาจไม่ทันต่อการแก้วิกฤตการณ์ ขณะเดียวกันด้านที่ 2 การตราพระราชกำหนดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่ไม่มีรายละเอียดของการใช้จ่ายภาครัฐอีกทั้งไม่มีการกำหนดเพดานว่า จะเป็นจำนวนเท่าใดของ GDP ซึ่งอาจจะเป็นร้อยละ 10 ของ GDP ก็ได้ ฉะนั้นรัฐสภาจึงไม่สามารถพิจารณาตัดทอนในยอดวงเงินรวมหรือรายละเอียดได้เลย

จึงอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการตราพระราชกำหนดสำหรับวงเงินส่วนหนึ่งเท่าที่มีความจำเป็นรีบด่วนจริง ๆ สำหรับวงเงินอีกส่วนหนึ่งให้เป็นการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายภาครัฐ ตามเงื่อนไขเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เป็นกรณีฉุกเฉินรีบด่วนในรูปแบบช่องทางด่วนพิเศษ (fast track) ทั้งนี้อาจจำกัดเวลาการพิจารณาของรัฐสภาให้สั้นที่สุด ด้วยการพิจารณาในรูปแบบที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้

ดังนั้นรัฐสภาไทยจึงอาจพิจารณากระบวนการออกกฎหมายการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินทั้งในรูปแบบที่ทันต่อการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและมีเนื้อหาสอดคล้องกับการพัฒนาของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม ก่อนรัฐสภาไทยครบรอบ 100 ปีในปี 2575

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการคลัง. (2565). *ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 03/2565 วันที่ 7 มกราคม 2565 เรื่อง หนี้สาธารณะคงค้างปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่บริหารจัดการได้*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ปลัดกระทรวงการคลัง, กลุ่มสารนิเทศการคลัง.

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน. (2565). *รายงานประจำปี 2564*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการตรวจสอบกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน.

“คำแถลงการณ์เรื่อง การกู้เงินจากธนาคารโลก”. (7 พฤศจิกายน 2493). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 67 ตอนที่ 60, น. 5768-5770.

ฐาภกร จุลินทร. (2565). *ย้อนเวลาหาอดีต 90 ปี รัฐสภาไทยกับงบประมาณแผ่นดิน*. สืบค้น 12 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2543). *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2542*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย

_____. (2554). *ประเด็นเศรษฐกิจในรอบปี 2553*. กรุงเทพฯ: สายนโยบายการเงิน.

_____. (ม.ป.ป. ก). *การจัดการหนี้ของกองทุนฯ (ปี 2541-2545)*. สืบค้น 5 มกราคม 2566 จาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutionsDevelopmentFund/Manage_Debt/Pages/Managemen_Debt.aspx

_____. (ม.ป.ป. ข). *ความเป็นมาของหนี้กองทุนฯ*. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2565 จาก https://www.bot.or.th/FinancialInstitutionsDevelopmentFund/Manage_Debt/Pages/HistoryDebt_FIDF.aspx

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2563). **รายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินพ.ศ. 2555**. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2565 จาก [https://www.pdmo.go.th/pdmomedia/documents/2020/Sep/รายงานผลสัมฤทธิ์%20พ.ร.ก.ปรับปรุงหนี้%20FIDF%2025%20sep%2020%20\(ฉบับสมบูรณ์\).pdf](https://www.pdmo.go.th/pdmomedia/documents/2020/Sep/รายงานผลสัมฤทธิ์%20พ.ร.ก.ปรับปรุงหนี้%20FIDF%2025%20sep%2020%20(ฉบับสมบูรณ์).pdf)

_____. (2565). **หนี้สาธารณะคงค้างปีงบประมาณ 2541 ถึงปัจจุบัน**. สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.pdmo.go.th/th>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). **เรื่อง เศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สี่ ทั้งปี 2564 และแนวโน้มปี 2565**. สืบค้น 12 ตุลาคม 2565 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=12289

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (8 ตุลาคม 2563). **เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ในคราวประชุมครั้งที่ 23/2563** [หนังสือราชการ]. (นร 0505/31634).

_____. (6 ตุลาคม 2564). **เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ในคราวประชุมครั้งที่ 35/2564** [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว3329).

_____. (7 ตุลาคม 2564). **เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ภายใต้พระราชกำหนดฯ เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในคราวประชุมครั้งที่ 9/2564** [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว3333).

_____. (22 ธันวาคม 2564). **เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณและการใช้จ่ายภาครัฐ ครั้งที่ 3/2564** [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว3476).

_____. (29 กันยายน 2565). **เรื่อง รายงานการประเมินผลโครงการหรือแผนงานภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 รอบ 6 เดือน ครั้งที่ 1** [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว24949).

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (26 ตุลาคม 2565ก). *เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดฯ เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ในคราวประชุมครั้งที่ 28/2565* [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว471).

_____. (26 ตุลาคม 2565ข). *เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ในคราวประชุมครั้งที่ 17/2565* [หนังสือราชการ]. (นร 0505/ว474).

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2565). *สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 5 ตุลาคม 2565*. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/60098>

ออนไลน์นิวส์ไทม์. (2565). *น้ำเหนือเริ่มทรงตัว แนวโน้มลดลง*. สืบค้น 10 พฤศจิกายน 2565 จาก <https://www.onlinenewstime.com/น้ำเหนือเริ่มทรงตัว-แนว/news-update/>

businessinsider. (2021). *Senate Democrats take the first step to pass Biden's \$1.9 trillion stimulus package on their own as the administration stands by it*. Retrieved November 3, 2022 from <https://www.businessinsider.com/stimulus-senate-democrats-biden-rescue-plan-without-gop-votes-2021-2>

Haagensen, E. (2022). *American Rescue Plan (Biden's \$1.9 Trillion Stimulus Package)*. Retrieved November 3, 2022 from <https://www.investopedia.com/american-rescue-plan-definition-5095694>

International Monetary Fund. (2022). *Download World Economic Outlook database: October 2022*. Retrieved November 3, 2022 from <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October/weo-report?>

theglobaleconomy. (2022a). *Thailand: Military spending, percent of GDP*. Retrieved October 11, 2022 from https://www.theglobaleconomy.com/Thailand/mil_spend_gdp/

ภาคผนวก 1

รายชื่อพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินกู้ ระหว่างปี 2476-2524

ลำดับและชื่อพระราชบัญญัติ	วงเงินไม่เกิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
1. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินภายในประเทศ พุทธศักราช 2476	10	-
2. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเกษตรกร พุทธศักราช 2481	25	-
3. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่ออุตสาหกรรม พุทธศักราช 2481	20	-
4. พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2481	20	-
5. พระราชบัญญัติกู้เงินช่วยชาติ พุทธศักราช 2483	10	-
6. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2485	60	-
7. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อความมั่นคงแห่งเงินตราและการอื่น ๆ พ.ศ. 2485	-	การกู้เงิน 200 ล้านบาทญี่ปุ่น
8. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2487	50	-
9. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2488	100	-
10. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ พ.ศ. 2489	200	-
11. พระราชบัญญัติกู้เงินในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489	500	-
12. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489	600	-
13. พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2492	524	-
14. พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494	1,117.5	-
15. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศ พ.ศ. 2496	4,000	-
16. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการแห่งประเทศ พ.ศ. 2499	2,000	-

ลำดับและชื่อพระราชบัญญัติ	วงเงินไม่เกิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
17. พระราชบัญญัติรับรองการกู้เงินนอกประเทศ พ.ศ. 2500	-	การกู้เงิน 21 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
18. พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2502	3,000	-
19. พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจของต่างประเทศ พ.ศ. 2502	4,000	-
20. พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจของต่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504	-	เป็นการขยายเวลาตามกฎหมาย
21. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อ การบูรณะและวิวัฒนาการ พ.ศ. 2506	5,000	-
22. พระราชบัญญัติกู้เงินตามโครงการช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจของต่างประเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509	-	เป็นการขยายเวลาตามกฎหมาย
23. พระราชบัญญัติเงินกู้เพื่อพัฒนาการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2509	-	การกู้เงิน 8 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
24. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อ การบูรณะและวิวัฒนาการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2510	2,500	เป็นการเพิ่มวงเงินจากกฎหมายในลำดับที่ 21 จากไม่เกิน 5,000 ล้านบาท มาเป็นไม่เกิน 7,500 ล้านบาท หรือเพิ่มอีก 2,500 ล้านบาท
25. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อ การบูรณะและวิวัฒนาการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511	-	เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้
26. พระราชบัญญัติกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย พ.ศ. 2511	1,000	-
27. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาโรงเรียน มัธยมแบบประสม พ.ศ. 2514	-	การกู้เงิน 7.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
28. พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519	20,000	-
29. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจาก ต่างประเทศ พ.ศ. 2519	-	วงเงินร้อยละ 10 ของงบประมาณประจำปี

ลำดับและชื่อพระราชบัญญัติ	วงเงินไม่เกิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
30. พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจาก รัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524	-	วงเงินร้อยละ 10 ของงบประมาณประจำปี ซึ่งต้องรวมวงเงินในลำดับที่ 29 แล้วด้วย
รวม	44,736.5	-

หมายเหตุ

1. ไม่รวมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 29 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514 ที่มีสถานภาพทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติที่เป็นการกู้เงินวงเงินไม่เกิน 1,000 ล้านบาท
2. สำหรับในกรณีเฉพาะกฎหมายที่มีระบุตัวเลขวงเงินกู้ชัดเจน แต่ในข้อเท็จจริงมีการกู้เงินจำนวนมากกว่าตัวเลขดังกล่าวข้างต้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้ อาทิ พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524 หรือ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ภาคผนวก 2

รายชื่อพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินกู้ ระหว่างปี 2528-2564

ลำดับและชื่อพระราชกำหนด	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	หมายเหตุ
1. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกลับปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528	-	ไม่มีการกู้เงิน
2. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541	200,000	-
3. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541	300,000	-
4. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541	500,000	-
5. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่สอง พ.ศ. 2545	780,000	-
6. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552	400,000	-
7. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555	350,000	-
8. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟู เศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563	1,000,000	-
9. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564	500,000	-
รวม	4,030,000	-