

# ลดอำนาจรัฐ-เพิ่มมาตรการตรวจสอบด้านการเงินการคลัง<sup>1</sup>

จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*ความล้าสมัยของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายการคลัง และสถาบันทางการเมืองการบริหารในปัจจุบันกลายเป็นช่องว่าง และเป็น “ปัจจัยเสี่ยง” ในทางการเมืองและการคลังภาครัฐ เปิดช่องให้รัฐบาลใช้มาตรการทางการเงินการคลังโดยปราศจากการตรวจสอบ ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง ทำลายวินัยทางการเงินการคลัง และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาว*

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2480 เป็นต้นมา ภาครัฐของไทยเราได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาคมากขึ้นโดยลำดับ ยิ่งในยุคเศรษฐกิจโลกไร้พรมแดนวันนี้รัฐบาลได้เข้ามาทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการ” ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเข้มข้นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

การทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการ” ระบบเศรษฐกิจของประเทศในยุคปัจจุบันทำให้รัฐบาลต้องริเริ่มคิดค้นหามาตรการทางการเงินการคลังใหม่ๆ มาใช้ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตรการใหม่ๆ เหล่านี้ยังไม่มีระบบกฎหมายรองรับ และปลอดจากการตรวจสอบของสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ จึงมักจะเรียกมาตรการเหล่านี้ในหลายชื่อ อาทิ “มาตรการทางการเงินการคลังนอกระบบ” หรือ “มาตรการกึ่งการคลัง” หรือ “การคลังพันธุ์ทาง” ฯลฯ เป็นต้น รัฐบาลไทยในช่วง 4-5 ปีหลังสุดที่ผ่านมาได้ริเริ่มใช้มาตรการทางการเงินการคลัง “นอกระบบ” ขึ้นอย่างกว้างขวางและส่งผลให้วินัยทางการเงินการคลังและเสถียรภาพทางการเงินการคลังภาครัฐสั่นคลอนอย่างเห็นได้ชัดเจน

เป็นที่น่าสังเกตว่าการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงกว่า 50 ปีที่ผ่านมายังไม่มี การรับรู้หรือตระหนัก หรือริเริ่มปรับปรุงกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวนี้แต่อย่างใด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐไทยต้องทบทวนและปรับปรุงสาระสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือทางการเงินการคลังในการบริหารเศรษฐกิจมหภาค เพื่อให้ระบบการบริหารงานภาครัฐอยู่ในกรอบของกฎหมาย และอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบควบคุมโดยสถาบันทางการเมืองที่ถูกต้องตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> บทความนี้ได้รับการตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 19 มีนาคม 2550 หน้า 4

## เพิ่มมาตรการป้องกันการ “หมกเม็ด” ภาระหนี้ในระบบ

มีหลายกรณีที่กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลกำหนดให้หลักประกันสิทธิประโยชน์แก่ประชาชน หรือค้ำประกันหนี้ หรือให้รัฐบาลจัดสรร/โอนรายได้ให้แก่องค์กรหรือบุคคลอื่นไว้ชัดเจน และมีผลทำให้รัฐบาลมีภาระผูกพันฯ /รายจ่ายซึ่งต้องรับรู้และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยปริยาย

แต่รัฐบาลก็ใช้ช่องว่างความล้าสมัยของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้ สาธารณะ กฎหมายวิธีการงบประมาณ และระเบียบการบัญชีรัฐบาล ทำการ “หมกเม็ด” ภาระผูกพันทางการเงิน (รายจ่าย/ภาระหนี้) ดังกล่าวนี้นี้ด้วยการไม่รับรู้มูลหนี้/รายจ่ายที่เกิดจากข้อกำหนดแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นให้ครอบคลุมครบถ้วน และไม่รับรู้ในห้วงเวลาอันสมควรรับรู้ แต่ไปรับรู้ภาระหนี้/รายจ่ายในภายหลัง ซึ่งอาจล่าช้าเกินกว่าที่จะควบคุมป้องกันการเกิดมูลหนี้และบริหารจัดการหนี้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ เช่น กรณีภาระหนี้/รายจ่ายที่เกิดจากการค้ำประกันเงินกู้ที่มีความเสี่ยงเกิน 50% ภาระผูกพันตามกฎหมายที่กำหนดให้รัฐบาลโอน/จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาระผูกพันที่จะต้องจัดการศึกษาฟรีตามนัยแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ภาระผูกพันและภาระหนี้ที่เกิดจากนโยบายรักษาพยาบาลฟรี ภาระผูกพันกองทุนประกันสังคม กองทุนส่งเสริมสุขภาพ ภาระผูกพันที่เกิดจากนโยบายประกันราคาพืชผลการเกษตร (ลำไย ข้าว และอื่นๆ) และภาระผูกพัน/ภาระหนี้กองทุนน้ำมัน กองทุนหมู่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น

*กฎหมาย พรบ. การบริหารหนี้สาธารณะ 2548 ควบคุมการก่อหนี้สาธารณะเฉพาะหนี้ที่เกิดจากการกู้และการค้ำประกันของกระทรวงการคลังโดยตรงเท่านั้น มิได้รวมถึงการก่อหนี้และภาระผูกพันทางการเงินอื่นๆ ที่ไม่ได้เกิดจากการกู้และการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง (อาจเรียกรวมๆ ว่า “หนี้นอกกระบวน”) ซึ่งมีจำนวนมูลหนี้และภาระผูกพันฯ มากกว่าส่วนที่กระทรวงการคลังกู้/ค้ำประกัน ทำให้ระบบบัญชีรัฐบาลรับรู้/บันทึกภาระผูกพันฯ แต่เพียงบางส่วนเท่านั้น*

นอกจากไม่รับรู้ภาระผูกพันฯ ให้ครอบคลุมครบถ้วนในเวลาอันสมควรแล้ว รัฐบาลยังใช้ช่องว่างของกฎหมายปิดบังภาระผูกพันฯ ต่อสาธารณชน ด้วยการไม่เปิดเผยข้อมูล และไม่จัดทำแผนงบประมาณสำหรับภาระผูกพันหรือรายจ่ายในเรื่องนั้นๆ ไว้ล่วงหน้าอีกด้วย

การหมกเม็ดภาระผูกพันทางการเงินเหล่านี้ทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงอันเกิดจากการมีหนี้สาธารณะและภาระผูกพันทางการเงินสูงจนเป็นอันตราย และความเสี่ยงอันเกิดจากการไม่ทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงของเงินทุนแผ่นดินและกองทุนสาธารณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจก่อผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานคลังตามมามากมาย ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีบางกรณีที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น กรณีการไม่จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วน 35% ในปี 2549 ที่ผ่านมามาเป็นต้น และมีบางกรณีที่

## เพิ่มมาตรการป้องกันการใช้จ่ายเงินและการก่อหนี้ “นอกกรอบ” โดยผ่านรัฐวิสาหกิจ

### กองทุนสาธารณะ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

ด้วยเหตุที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลังมิได้กำหนดหลักการจัดตั้ง และการดำเนินงานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐไว้ให้ชัดเจน รัฐบาลจึงใช้ช่องว่างนี้ทำการจัดตั้งกองทุนสาธารณะและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐขึ้น (เช่น ธนาคาร SMEs กองทุนวายุภักดิ์ กองทุนหมู่บ้านฯ ฯลฯ เป็นต้น) เพื่อระดมเงินทุน/เงินออมหรือเงินฝาก และปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคเอกชน ครัวเรือน และกองทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เงินลงทุนและเงินฝากดังกล่าวนี้ก็คือหนี้ประเภทหนึ่ง และสินเชื่อที่ปล่อยออกไปก็สามารถแปรสภาพเป็นหนี้สูญ/ทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ เมื่อผู้กู้ไม่จ่ายคืน การให้สินเชื่อของรัฐบาลในกรณีนี้จึงเป็นเสมือน รายจ่ายประเภทเงินโอนจากภาครัฐไปสู่หน่วยธุรกิจเอกชนและครัวเรือน ซึ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการเช่นนี้ได้โดยไม่ผ่านความเห็นชอบและการตรวจสอบของรัฐสภาหรือหน่วยตรวจสอบใดๆ

รัฐบาลสามารถก่อหนี้ และใช้จ่ายเงินในทำนองเดียวกันนี้ได้โดยอาศัยรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐที่มีอยู่แล้วก็ได้ เช่น ผ่านธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน ธนาคาร EXIM Bank กองทุนน้ำมันฯ เป็นต้น และในบางกรณีก็ดำเนินการโดยผ่านธนาคารกรุงไทยอีกด้วย เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเงินการคลังที่มีอยู่มิได้จำกัดอำนาจของรัฐบาลในการบริหารสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้ไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใด

การใช้จ่ายเงินและก่อหนี้ “นอกกรอบ” โดยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐดังกล่าวนี้ นอกจากไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งยึดหลักการให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินและก่อหนี้/สร้างภาระผูกพันทางการเงินโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ยังเป็นเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาล และมีผลกระทบต่อการบริหารเสถียรภาพทางการเงินในระบบระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีกด้วย

## ข้อเสนอ

รัฐธรรมนูญควรเพิ่มหมวดว่าด้วยการคลังภาครัฐ ให้มีบทบัญญัติดังนี้

1. ห้ามรัฐบาลก่อหนี้/ค้ำประกันเงินกู้โดยไม่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา หรือให้ทำได้ไม่เกินวงเงินที่กำหนด ซึ่งไม่เสี่ยงจนเกินขอบเขต
2. ห้ามรัฐบาลใช้ช่องทางก่อหนี้/ใช้จ่ายเงินโดยผ่านการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน หรือให้มีกรอบอันมีขอบเขตจำกัด ซึ่งไม่เสี่ยงเกินปกติ (ระดับที่ยอมรับได้)
3. ให้มีกฎหมายการบริหารงานคลังและงบประมาณ โดยมีสาระสำคัญดังนี้
  - 1) ให้กำหนดค่านิยม/รับรู้สถานะหนี้สาธารณะและภาระผูกพันทางการเงินให้ครอบคลุมครบถ้วน และในห้วงเวลาที่เหมาะสม
  - 2) ให้รัฐบาลมีกรอบภาระผูกพันทางการเงินขั้นสูงสุด และไม่เกินขีดความสามารถทางการคลังของรัฐบาล
  - 3) ให้รัฐบาลรายงานสถานะหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาและสาธารณชนอย่างเป็นระบบครบถ้วนสมบูรณ์ โดยนำสาระของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะไปรวมไว้ในกฎหมายฉบับใหม่นี้ด้วย (เพื่อให้อยู่ในกรอบเดียวกัน)
  - 4) ให้รัฐบาลจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ครอบคลุมรายจ่ายและภาระผูกพันทางการเงินทุกประเภท
  - 5) ให้มีแผนการเงินระยะปานกลาง (3-5 ปี) แสดงประมาณการรายได้ รายจ่าย ภาระผูกพันทางการเงินของรัฐที่สามารถรับรู้ได้อย่างชัดเจน และดุลการคลังในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า ให้ครอบคลุมเงินทุนแผ่นดิน และเงินทุนสาธารณะทุกประเภท
  - 6) กำหนดแนวทาง/หลักเกณฑ์การจัดตั้งกองทุนสาธารณะประเภทต่าง ๆ โดยยึดหลักวิชาการว่าด้วยกองทุนสาธารณะประเภทต่าง ๆ

## เพิ่มมาตรการควบคุมรายจ่ายประเภท Tax expenditures ของรัฐบาล

กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยเราไม่ได้บัญญัติให้การจัดเก็บภาษี การยกเว้นลดหย่อนภาษีต้องตราเป็นกฎหมายตามหลักปฏิบัติสากลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นประมวลกฎหมายภาษีอากรของไทยเรายังเปิดช่องให้อำนาจฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี และส่วนราชการ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ฯลฯ เป็นต้น) ในการยกเว้น ลดหย่อนภาษีหลายประเภทเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจต่าง ๆ โดยอ้างว่าเป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุนหรือกระตุ้นเศรษฐกิจโดยไม่ต้องผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติสากลของการปกครองแบบประชาธิปไตย

การยกเว้น ลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ประกอบการและบุคคลดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้จากผู้เสียภาษีทุกคน ซึ่งต้องจ่ายภาษีตามหลักความเท่าเทียมเสมอภาค รายได้ที่สูญเสียไปนี้เรียกว่า “Tax expenditures”

รัฐบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาได้ใช้ดุลพินิจในการให้สิทธิพิเศษทางภาษี (ยกเว้น ลดหย่อนภาษี) แก่หน่วยธุรกิจและบุคคลอย่างกว้างขวาง จากการประมวลข้อมูลเบื้องต้นพบว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลสูญเสียรายได้จากการยกเว้น ลดหย่อนภาษีให้กับผู้ประกอบการ ฯลฯ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าปีละประมาณ 20,000 ล้านบาท โดยที่รัฐบาลไม่เคยเปิดเผยตัวเลขหรือรายงานให้สาธารณชนทราบแต่อย่างใด

นอกจากนั้นยังพบว่า การยกเว้น ลดหย่อนภาษีในหลายกรณีเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจของตนเองและพวกพ้องของผู้มีอำนาจทางการเมือง มีผลประโยชน์ทับซ้อนชัดเจน เช่น กรณีภาษีสรรพสามิตโทรคมนาคม เป็นต้น

## ข้อเสนอ

ควรเพิ่มมาตราในรัฐธรรมนูญ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังนี้

1. ให้การยกเว้นลดหย่อนภาษีต้องตรากฎหมาย (ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา) ทุกครั้ง ไม่เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจโดยลำพัง
2. ให้รัฐบาลจัดทำรายงานจำนวนเงินภาษีอากรที่รัฐสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการลดหย่อน ยกเว้นภาษี และกลุ่มผู้เสียภาษีที่ได้รับประโยชน์จากการยกเว้นลดหย่อนนั้นต่อรัฐสภา และสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

## เพิ่มมาตรการควบคุมการบริหารเศรษฐกิจมหภาคที่ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง

รัฐบาลที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของการบริหารเศรษฐกิจมหภาค (Macro economic management) โดยไม่สอดคล้องหรือไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง ไม่คำนึงถึงการรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการคลัง เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบไม่ยั่งยืน โดยใช้กลอุบายต่างๆ อาทิ รัฐบาลอาจตั้งใจที่จะประมาณการอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและประมาณการรายได้ของรัฐบาลในอนาคตไว้สูงเกินความเป็นจริง เพื่อเปิดช่องให้รัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มวงเงินกู้/ระดมเงินลงทุนจากระบบเศรษฐกิจได้มากขึ้น ฯลฯ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ก็สามารถปิด ซ่อนเร้น หรือหมกเม็ดสภาวะขาดดุลทางเศรษฐกิจและการขาดดุลทางการคลังในภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่เมื่อปรากฏในภายหลังว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่สูงหรือไม่เป็นอย่างที่คาดหมายไว้ และรายได้จากภาษีอากรที่เก็บได้จริงต่ำกว่าเป้าหมาย รัฐบาลก็ไม่ได้แสดงความรับผิดชอบใดๆ อีกทั้งไม่มีองค์กร

## ข้อเสนอ

1. ควรเพิ่มบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐบาลกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง การดำรงรักษาวินัยทางการคลังของรัฐและความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจโดยรวม
2. (ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา) ให้รัฐบาลเสนอกรอบเป้าหมายการบริหารเศรษฐกิจมหภาค (Macro economic outlook) และกรอบนโยบายการเงินการคลังภาครัฐ พร้อมทั้งแสดงสมมุติฐานที่ใช้ประกอบการเศรษฐกิจ ในช่วงวาระการทำหน้าที่บริหารประเทศ 4 ปี ข้างหน้า โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและหลักเศรษฐกิจพอเพียง วินัยทางการคลัง และความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจโดยรวม
3. ให้รัฐบาลเปิดเผยแผนการบริหารเศรษฐกิจมหภาค แสดงที่มา/ข้อสมมุติ และผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี
4. (ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ) ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการจัดทำกรอบวิสัยทัศน์และการประกอบการสภาวะเศรษฐกิจในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า (Macro economic outlook) และติดตามประเมินผลการบริหารเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายการเงินการคลังมหภาคของรัฐบาล และรายงานต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

## ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระและรับผิดชอบต่อสาธารณชน

โดยหลักการพื้นฐานของการบริหารเศรษฐกิจมหภาคนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นธนาคารแห่งชาติควรมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลมากเพียงพอที่จะให้สาธารณชนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศมีความเชื่อมั่น/มั่นใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะบริหารระบบการเงินของประเทศ โดยยึดหลักวิชาการอย่างแท้จริง และไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจใดๆ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่เป็น “อิสระ” อย่างแท้จริง รัฐบาลยังสามารถผลกระทบทางการเงินที่เกิดจากการดำเนินนโยบายการคลัง และการบริหารเศรษฐกิจมหภาคไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบได้ เช่น รัฐบาลยังสามารถกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่อาจปฏิเสธได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ รัฐบาลก็ยังจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกรรมในลักษณะเดียวกับ

ในขณะที่เดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนว่าจะมีระบบ self-governance ที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณชนอย่างไร กรณีการดำเนินนโยบายการเงินที่ผิดพลาดของ ธปท. ที่ส่งผลให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งความผิดพลาดเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางการเงินเพื่อควบคุมการแข็งค่าของเงินบาทในช่วงต้นปี 2550 ที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้แสดงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ในขณะที่เดียวกัน รัฐซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์และสาธารณชนทั่วไปก็ไม่มีกลไกใดๆ ควบคุมตรวจสอบหรือดำเนินการเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบต่อความผิดพลาดที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่นเดียวกัน

#### ข้อเสนอ

1. ควรเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใน “หมวดการคลัง” หรือใน “หมวดองค์กรอิสระ” ให้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระหรือมีความเป็นอิสระตามหลักการในอารยประเทศ และให้มีระบบ governance ที่รับผิดชอบต่อรัฐและสาธารณชนอย่างชัดเจน

#### เพิ่มมาตรการกำกับดูแลการงบประมาณ และการบริหารรายจ่ายสาธารณะให้ถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์

ระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลไทยในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายนอกงบประมาณต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และมากกว่าเงินในงบประมาณ ทำให้สาธารณชนไม่เข้าใจ ไม่ทราบขอบเขตรายจ่ายสาธารณะ และไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงควรเพิ่มมาตรการกำกับดูแลให้รัฐบาลจัดทำและการบริหารรายจ่ายสาธารณะให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ดังต่อไปนี้

#### 1. ป้องกันการจัดทำงบประมาณ “หมกเม็ด”

รัฐบาลที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะตั้งงบประมาณในบางกลุ่มกิจกรรมไว้ต่ำเกินจริง เช่น งบประมาณด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การควบคุมโรคติดต่อ และการซ่อมบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดสรรเงินงบประมาณลงสู่กิจกรรมที่เป็นนโยบายยุทธศาสตร์ที่ “ขายได้/หาเสียงได้” ให้มากที่สุด การจัดทำงบประมาณเช่นนี้เป็นการ “หมกเม็ด” หรือปกปิดซ่อนเร้นรายจ่ายที่

การตั้งงบประมาณหมกเม็ด ดังกล่าวนี้เป็นการ “ก่อกั้น” ในระบบงบประมาณประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่มีการบันทึกหรือรับรู้โดยระบบบัญชีของรัฐบาลในปัจจุบัน “กั้น” ในที่นี้หมายถึง “รายจ่าย” ที่รัฐบาลมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องตั้งงบประมาณและใช้จ่ายในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ แต่รัฐบาลก็ได้ตั้งงบประมาณและใช้จ่ายให้ครบถ้วนแล้วเสร็จในปีนั้นๆ และต้องผลัดภาระไปดำเนินการ (ตั้งงบฯ และใช้จ่าย) ในปีงบประมาณต่อไป การดำเนินการเช่นนี้เป็นปัจจัยเสี่ยงในทางการคลัง อันเกิดจากการซ่อน หรือ “หมกเม็ด” ภาระหนี้/รายจ่ายที่แท้จริงในระบบงบประมาณเอาไว้

## 2. ควบคุมงบประมาณโครงการลงทุนด้วยเงินกู้และการร่วมทุนนอกกรอบงบประมาณ

รัฐบาลในอดีตใช้ช่องว่างกฎหมายใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณประเภทโครงการเงินกู้และการร่วมทุนกับภาคเอกชน โดยไม่ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งไม่ปฏิบัติตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งไม่อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินทุนสาธารณะโดยไม่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา

## 3. ควบคุม “งบกลาง”

รัฐบาลที่ผ่านมาได้อาศัยช่องว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายวิธีการงบประมาณ ตั้งงบประมาณประเภท “งบกลาง” เป็นวงเงินจำนวนมากเป็นประวัติการณ์ โดยไม่แสดงแผนการใช้จ่ายเงินไว้ให้ชัดเจน เพื่อเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการจัดสรรงบประมาณและก่อกั้นผู้กักกันได้โดยปราศจากการควบคุมของรัฐสภา ที่ผ่านมารัฐบาลสามารถใช้เงินงบกลางเพื่อซื้อคะแนนนิยมทางการเมือง ไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมเป็นธรรม โดยที่รัฐสภาไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

#### 4. ควบคุมงบประมาณและภาวะผูกพันข้ามปี

รัฐบาลที่ผ่านมาใช้มติ ครม. ให้จัดทำโครงการซึ่งมีภาวะผูกพันทางการเงินล่วงหน้าหลายปี โดยไม่มีขีดจำกัด ในจำนวนนี้มีโครงการจำนวนมากที่ยังขาดการศึกษาวเคราะห์อย่างจริงจังและไม่พร้อมที่จะดำเนินการ และ/หรือไม่คุ้มค่าเงินงบประมาณ เสี่ยงต่อการขาดทุนหรือต้องยกเลิกในภายหลัง การดำเนินการดังกล่าวนี้ทำให้เกิดภาวะผูกพันข้ามปีงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทำให้การบริหารรายจ่ายฯ ขาดประสิทธิภาพ เป็นช่องทางหาประโยชน์โดยมิชอบของฝ่ายการเมือง และบั่นทอนขีดความสามารถในการปรับตัวทางการเงินการคลังของรัฐบาลในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง

#### ข้อเสนอ

ควรเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญหลักๆ ดังนี้

1. ห้ามรัฐบาลใช้จ่ายเงินและก่อหนี้ผูกพันนอกแผนงบประมาณประจำปี (การก่อหนี้ผูกพันและการใช้จ่ายเงินกองทุนสาธารณะทุกประเภทจะกระทำได้ภายในกรอบของแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาเท่านั้น) เพื่อมิให้มี “รายจ่ายนอกงบประมาณ” อีกต่อไป
2. ให้มีกฎหมายการบริหารงานคลังและงบประมาณ เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ในเรื่องต่อไปนี้
  - ให้การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีครอบคลุมรายจ่ายพื้นฐานทุกประเภท
  - กำหนดหลักเกณฑ์และ/หรือกรอบวงเงินงบประมาณ “งบกลาง” ให้ชัดเจน เช่น ให้จัดตั้งงบกลางเพื่อชำระหนี้เงินกู้ และสำรองจ่ายฉุกเฉินเท่านั้น และให้มีวงเงินไม่เกินร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายดำเนินการ เป็นต้น
  - กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณที่มีลักษณะผูกพันข้ามปี พร้อมทั้งให้มีกรอบวงเงินงบประมาณผูกพันข้ามปีที่เหมาะสม เช่น ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณลงทุน

#### ควบคุมการบริหารรัฐวิสาหกิจและกองทุนสาธารณะ

รัฐบาลไทยในอดีตอาศัยช่องว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญออกกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จำหน่าย/ขายหุ้นกิจการรัฐวิสาหกิจ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจการเมืองของตนเอง นอกจากนี้ ยังใช้อำนาจบริหารแต่งตั้งพวกพ้องเข้าควบคุมกิจการรัฐวิสาหกิจ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และขาดระบบการตรวจสอบถ่วงดุล

### ควบคุมการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้รัฐสภาออกกฎหมาย (โดยการเสนอของรัฐบาล) เปิดช่องให้รัฐบาลโอนทรัพย์สิน เช่น ถนนและสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น ไปให้แก่บริษัทร่วมทุนรัฐ-เอกชนได้ นับเป็นการตรากฎหมายที่มีขอบด้วยเหตุผล อีกทั้งเปิดช่องให้รัฐบาลนำทรัพย์สินของรัฐไปลงทุน หรือให้เช่า หรือนำไปใช้เป็นหลักทรัพย์สินค้ำประกันเงินกู้/ร่วมทุน ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะผูกพันทางการคลัง และความสูญเสียอันเกิดจากการลดลงของมูลค่าทรัพย์สินในอนาคตได้

นอกจากนั้น รัฐบาลยังไม่แสดงมูลค่าสุทธิของทรัพย์สินของกองทุนสาธารณะประเภทต่างๆ ทำให้สาธารณชนไม่ทราบการเปลี่ยนแปลงในสถานะทางการคลังที่สะท้อนมูลค่าทรัพย์สินโดยรวมของรัฐบาลแท้จริงได้

### ข้อเสนอ

1. ควรเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้มีกฎหมายการบริหารงานคลังและงบประมาณ เพื่อกำหนดกรอบแนวทางการจำหน่ายโอน บริหาร และการบัญชีทรัพย์สินของกองทุน/กิจการสาธารณะทุกประเภท ให้มีหลักประกันความเสี่ยง และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถานะและการเปลี่ยนแปลงมูลค่าของทรัพย์สินอย่างเพียงพอและเชื่อถือได้

## ตารางสรุป

ข้อเสนอเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูก ( พ.ร.บ. การบริหารงานคลังและงบประมาณ)

หมวด	สาระที่ควรบัญญัติ	เจตนารมณ์
<p>“การเงินการคลัง” (เพิ่มเติม)</p>	<p>การใช้จ่ายเงินทุนสาธารณะ การก่อหนี้ การค้าประกัน และการสร้างภาระผูกพันทางการเงินให้แก่รัฐทั้งปวงต้องตราเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>บรรดารายจ่าย หนี้ และภาระผูกพันทางเงินของรัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และสถาบันการเงินของรัฐที่มีได้ตราเป็นกฎหมายตามความข้างต้นไม่อาจผลักภาระไปให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบ</p>	<p>เพื่อให้ให้รัฐสภาและสาธารณชนควบคุมป้องกันการ “หมกเม็ดภาระหนี้” ในระบบของรัฐบาล</p> <p>เพื่อให้ให้รัฐสภาและสาธารณชนควบคุมการก่อหนี้ “นอกระบบ” โดยผ่านรัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ และสถาบันการเงินของรัฐ</p>
	<p>การจัดเก็บภาษี การยกเว้นลดหย่อนภาษีต้องตราเป็นกฎหมาย</p> <p>ให้รัฐบาลจัดทำรายงานผลการจัดเก็บภาษี รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มผู้เสียภาษีที่ได้รับการยกเว้นลดหย่อนภาษี รวมทั้งรายได้ที่รัฐสูญหายไป อันเนื่องมาจากการยกเว้นลดหย่อนภาษีตามความข้างต้นเป็นประจำทุกปี</p>	<p>เพื่อให้รัฐสภาและสาธารณชนควบคุมการใช้มาตรการยกเว้นลดหย่อนภาษีโดยไม่มีขอบเขต และเอื้อประโยชน์กลุ่มธุรกิจของพวกเขา</p>
	<p>ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระหรือมีความเป็นอิสระตามหลักการในอารยประเทศ และให้มีระบบ governance ที่รับผิดชอบต่อรัฐและสาธารณชนอย่างชัดเจน</p>	<p>เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นธนาคารแห่งชาติมีความเป็นอิสระ น่าเชื่อถือไว้วางใจ และมีระบบการบริหารจัดการที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐและประชาชนอย่างชัดเจน</p>

หมวด	สาระที่ควรบัญญัติ	เจตนารมณ์
	<p>ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานคลังและงบประมาณ โดยให้สาระสำคัญดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กำหนดแนวทาง/หลักเกณฑ์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกองทุนสาธารณะประเภทต่างๆ โดยยึดหลักวิชาการว่าด้วยกองทุนสาธารณะประเภทต่างๆ</li> <li>2. กำหนดหลักการและแนวทางการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ให้แผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีครอบคลุมรายจ่ายพื้นฐานและภาระผูกพันทางการคลังทุกประเภท</li> <li>3. กำหนดให้รัฐบาลจัดทำแผนการเงินระยะปานกลาง (3-5 ปี) แสดงประมาณการรายได้รายจ่าย ภาระผูกพันทางการเงินของรัฐที่สามารถรับรู้ได้อย่างชัดเจน และดุลการคลังในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า ให้ครอบคลุมเงินทุนแผ่นดิน และเงินทุนสาธารณะทุกประเภท</li> <li>4. กำหนดหลักเกณฑ์และ/หรือกรอบวงเงินงบประมาณ “งบกลาง” ให้ชัดเจน เช่น ให้จัดตั้งงบกลางเพื่อชำระหนี้เงินกู้ และสำรองจ่ายฉุกเฉินเท่านั้น และให้มีวงเงินไม่เกินร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายดำเนินการ เป็นต้น</li> <li>5. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณที่มีลักษณะผูกพันข้ามปี พร้อมทั้งให้มีกรอบวงเงินงบประมาณผูกพันข้ามปีที่เหมาะสม เช่น ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณลงทุน เป็นต้น</li> <li>6. กำหนดคำนิยาม/รับรู้สถานะหนี้สาธารณะและภาระผูกพันทางการเงินให้ครอบคลุมครบถ้วน และในห้วงเวลาที่เหมาะสม</li> <li>7. กำหนดกรอบภาระผูกพันทางการเงินขั้นสูงสุด และไม่เกินขีดความสามารถทางการคลังของรัฐบาล</li> <li>8. กำหนดให้รัฐบาลรายงานสถานะหนี้สาธารณะต่อรัฐสภาและสาธารณชนอย่างเป็นระบบ ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยนำสาระของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะไปรวมไว้ในกฎหมายฉบับใหม่นี้ด้วย (เพื่อให้อยู่ในกรอบเดียวกัน)</li> </ol>	<p>เพื่อให้รัฐสภาและสาธารณชนควบคุมดูแลให้รัฐบาลบริหารการเงินการคลังของรัฐอย่างเป็นระบบ มีกฎหมายรองรับชัดเจน ครอบคลุมทุกเรื่อง ควบคุมป้องกันการปกปิด / หมกเม็ด รายจ่าย มูลหนี้ และภาระผูกพันทางการเงิน ให้มีระบบการใช้จ่ายเงินกองทุนสาธารณะ และ คุ้มครองดูแลทรัพย์สินของรัฐที่รัดกุม และสอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย</p>

หมวด	สาระที่ควรบัญญัติ	เจตนารมณ์
	<p>9. กำหนดกรอบแนวทางการจำหน่ายจ่ายโอน บริหาร และการบัญชีทรัพย์สินของกองทุน/ กิจการสาธารณะทุกประเภท ให้มีหลักประกัน ความเสี่ยง และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ สถานะและการเปลี่ยนแปลงมูลของทรัพย์สิน อย่างเพียงพอและเชื่อถือได้</p>	
<p>“แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ”</p>	<p>รัฐพึงยึดหลักการบริหารเศรษฐกิจแบบพอเพียง การ รักษาวินัยทางการคลัง และความยั่งยืนของระบบ เศรษฐกิจโดยรวม</p>	<p>เพื่อให้รัฐสภาควบคุม กำกับดูแลให้รัฐบาล บริหารระบบเศรษฐกิจ</p>
<p>“คณะรัฐมนตรี”</p>	<p>(ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา) ให้รัฐบาลเสนอ กรอบเป้าหมายการบริหารเศรษฐกิจมหภาค (Macro economic outlook) และกรอบนโยบายการเงินการ คลังภาครัฐ พร้อมทั้งแสดงสมมุติฐานที่ใช้ประมาณ การเศรษฐกิจ ในช่วงวาระการทำหน้าที่บริหาร ประเทศ 4 ปีข้างหน้า โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและ หลักเศรษฐกิจพอเพียง วินัยทางการคลัง และความ ยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจโดยรวม</p> <p>รัฐบาลต้องแสดงข้อมูลต่อรัฐสภาและสาธารณชนให้ เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่าแผนการใช้จ่ายเงิน การก่อ หนี้และภาระผูกพันทางการเงินของรัฐบาลในช่วง 4 ปีข้างหน้าของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อยู่ในกรอบการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐ หลัก เศรษฐกิจพอเพียง และการรักษาเสถียรภาพและ ความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ</p> <p>ให้รัฐบาลเปิดเผยแผนการบริหารเศรษฐกิจมหภาค แสดงที่มา/ข้อสมมุติ และผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น จริงต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี</p>	<p>โดยยึดหลักเศรษฐกิจ พอเพียง วินัยทางการ คลัง และความยั่งยืน ทางการคลัง ตั้งอยู่บน สมมุติฐานที่เป็นจริง</p>
<p>“สภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจฯ”</p>	<p>ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่ รัฐบาลเกี่ยวกับการจัดทำกรอบวิสัยทัศน์และการ ประมาณการสภาวะเศรษฐกิจในช่วง 3-5 ปีข้างหน้า (Macro economic outlook) และติดตามประเมินผล การบริหารเศรษฐกิจและการดำเนินนโยบายการเงิน การคลังมหภาคของรัฐบาล และรายงานต่อ สาธารณชนเป็นประจำทุกปี</p>	