

1593
A-27
ที่ 519553
วันที่ 15
เวลา 2 4 8.8. 2541

ที่ นร 0601/51C

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

24 มิถุนายน 2541

เรื่อง การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

เรียน อธิบดีกรมบัญชีกลาง

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 3595 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้กรมบัญชีกลางจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงการคลังขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภาครัฐบาลเสนองบประมาณแบบสมดุลไว้ และเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลหรือไม่ ความละเอียดทราบอยู่แล้ว นั้น

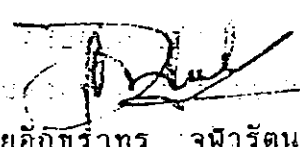
บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า มาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ ต่างเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณคนละขั้นตอนกัน กล่าวคือ มาตรา 9 เป็นเรื่องการควบคุมในขั้นตอนการเสนองบประมาณต่อรัฐสภา โดยในที่นี้ การกำหนดประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลสามารถประเมินจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนเสนองบประมาณ รัฐบาลจึงต้องสามารถชี้แจงได้ว่าจะดำเนินการหาเงินส่วนที่ขาดดุลด้วยวิธีใด สำหรับกรณีตามมาตรา 9 ทวิ นั้น เป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือมีการใช้บังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 และปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ กรณีย่อมเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้เสนองบพระราชบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี (หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) ต่อรัฐสภาแล้ว
มาตรา 9 ทวิ จึงกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ตามความจำเป็นเพื่อ
แก้ไขปัญหานั้นขึ้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กรณีตามมาตรา 9 ทวิ จึงไม่ผูกพันว่า ในขั้นตอนการเสนองบประมาณตาม
มาตรา 9 นั้น จะเสนองบประมาณแบบขาดดุล แบบสมดุล หรือแบบเกินดุล นอกจากนี้
หากมาตรา 9 ทวิ จะกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะกรณีการเสนอง
บประมาณแบบขาดดุลไว้แล้ว ก็คงจะต้องระบุไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากตามมาตรา 9 ก็ได้
กำหนดไว้แล้วว่ามี การเสนองบประมาณได้หลายแบบ และแบบใดต้องแถลงต่อรัฐสภาบ้าง
จึงเห็นว่า ตามปัญหาที่หารือนี้ แม้ในขั้นตอนการเสนองบประมาณจะเป็นการเสนองบ
ประมาณแบบสมดุลแต่หากปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย ทำให้รายจ่ายที่ตั้งไว้
สูงกว่ารายได้ กระทรวงการคลังก็มีอำนาจกู้เงินได้ภายในขอบเขตตามมาตรา 9 ทวิ
แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517

รายละเอียดยของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้ เสนอมาพร้อมหนังสือ
และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนัก
นายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบ
ด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ


(นายอภัยภูธร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม
โทร. 2220206-9
โทรสาร 2266201

บันทึก

เรื่อง การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0526.4/10671 ลงวันที่ 30 เมษายน 2541 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 กำหนดว่า "ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลย์ต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการกับส่วนที่เกินดุลย์ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง"

มาตรา 9 ทวิ กำหนดว่า "เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้... ฯลฯ"

กระทรวงการคลัง ขอเรียนว่า

1. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล และได้ประกาศให้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 โดยประมาณการรายได้เท่ากับงบประมาณรายจ่ายวงเงินจำนวน 923,000 ล้านบาท และต่อมาได้มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวโดยอำนาจคณะรัฐมนตรีคงเหลือจำนวน 800,000 ล้านบาท และปัจจุบันคาดว่าอาจจำเป็นต้องกู้เงินในประเทศมาชดเชยการขาดดุล หากระยะต่อไปยังคงขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับกลไกทางการเงินระหว่างประเทศก็ได้ผ่อนปรนเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินแก่ประเทศไทย โดยให้รัฐบาลขาดดุลการคลังได้ประมาณร้อยละ 1.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

2. ในอดีตเช่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2529 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุล โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้จำนวน 218,000 ล้านบาท งบประมาณการรายได้จำนวน 185,000 ล้านบาท ตั้งเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล จำนวน 33,000 ล้านบาท แต่เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีบังคับใช้แล้ว การจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าประมาณการที่ตั้งไว้จำนวนมาก ในขณะที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายตามแผนที่ตั้งไว้ตามงบประมาณรายจ่าย กระทรวงการคลังจึงขออนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินเพิ่มเติมจากที่ได้แถลงต่อรัฐสภาอีกจำนวน 13,000 ล้านบาท ในขอบเขตอำนาจการกู้เงินมาตรา 9 ทวิ

จากการดำเนินการที่ผ่านมาดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลังจึงใคร่ขอหารือว่า กรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งสมดุล เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว ปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินชดเชยการขาดดุลหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) ได้พิจารณาข้อหารือโดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี้(สำนักงบประมาณ) ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่หารือมานี้สืบเนื่องจากกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับแล้ว และปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย ทำให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ กระทรวงการคลังย่อมมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามมาตรา 9 ทวิ¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า อำนาจในการกู้เงินของกระทรวงการคลัง

¹มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(มีต่อหน้าถัดไป)

ตามมาตรา 9 ทวิ² นั้น ต้องผูกพันกับมาตรา 9³ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันด้วย กล่าวคือ รัฐบาลต้องเสนองบประมาณแบบขาดดุลและแถลงวิธินหาเงินส่วนที่ขาดดุล ต่อรัฐสภาไว้แล้วตามมาตรา 9 ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ใช้งบฯแล้ว ปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ กระทรวงการคลังจึงจะมีอำนาจกู้เงิน ตามมาตรา 9 ทวิ ได้ กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า กรณีรัฐบาลเสนองบประมาณ แบบสมดุลไว้ และเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้งบฯแล้ว ปรากฏว่า รายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล หรือไม่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 1)

(1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้น

เงินกู้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่ง จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออก พันธบัตรหรือตราสารอื่น หรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงิน ที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ในการออกพันธบัตรหรือ ตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญากู้ ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่ได้กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญา กู้นั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุ

นุเบกษา

²โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

³มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภท รายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธินหาเงินส่วนที่ขาดดุลย์ต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธินหาเงินส่วนที่เกินดุลย์ในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจในการกู้เงินของกระทรวงการคลังมีทั้งตามกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 เป็นต้น และตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สำหรับปัญหาที่หาหรือมาขึ้น เป็นกรณีการกู้เงินภายในประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุล ซึ่งอำนาจกู้เงินในกรณีนี้มีการกำหนดขอบเขตไว้ตามมาตรา 9 ทวิ^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517

มาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ได้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมาตรา 3^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503^๕ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงให้การรับและจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไป

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

^๕มาตรา 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

"มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้ว ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินมาจ่ายได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินปีงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

การกู้เงินตามความในวรรคก่อน จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตรหรือตราสารอื่นใดก็ได้ตามความเหมาะสม ในกรณีออกตั๋วเงินคลัง ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลังในกรณีออกพันธบัตร หรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดสกุลเงินตราที่จะกู้ เงื่อนไขหรือวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นรวมทั้งการจัดการทุกอย่างเกี่ยวกับเงินกู้"

^๕เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติบางมาตรายังไม่เหมาะสม ควรปรับปรุงให้การรับและการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยเรียบร้อยและสะดวกต่อการปฏิบัติ ตามมาตรฐานการบริหารการคลังที่ดี จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

โดยเรียบร้อยและสะดวกต่อการปฏิบัติตามมาตราการบริหารการคลังที่ดี อำนาจในการกู้เงินในกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้แต่เพียงว่า เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้บังคับแล้ว และปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น ต่อมาจึงได้เพิ่มกรณีที่มีการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ด้วย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 2⁷ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 ลงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2515

ข้อ 2 ให้ยกเลิกความในมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกให้แล้ว หรือเมื่อมีกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา แล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

การกู้เงินตามความในวรรคก่อน จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร หรือตราสารอื่นใดก็ได้ตามความเหมาะสม ในกรณีออกตั๋วเงินคลังให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง ในกรณีออกพันธบัตร หรือตราสารอื่น ๆ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดสกุลเงินตราที่จะกู้ เงื่อนไขหรือวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นรวมทั้งการจัดการทุกอย่างเกี่ยวกับเงินกู้"

อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา 9^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดไว้ว่า ในการเสนองบประมาณ หากประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วมีจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้งไว้ ให้รัฐบาลแสวงหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าอำนาจในการกู้เงินของกระทรวงการคลังตามมาตรา 9 ทวิ ต้องผูกพันตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย กล่าวคือ การกู้เงินเพิ่มตามมาตรา 9 ทวิ จะต้องเป็นกรณีการเสนองบประมาณแบบขาดดุลซึ่งมาตรา 9 กำหนดให้รัฐบาลต้องแสวงหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาก่อนเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 9 และมาตรา 9 ทวิ ต่างเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณคนละขั้นตอนกัน กล่าวคือ มาตรา 9 เป็นเรื่องการควบคุมในขั้นตอนการเสนองบประมาณต่อรัฐสภาว่า ถ้ารัฐบาลเสนองบประมาณแบบขาดดุล ให้แสวงหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย หากเสนองบประมาณแบบเกินดุลก็ให้แสวงหาวิธีจัดการส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่เป็นประโยชน์ เนื่องจากในขั้นของการเสนองบประมาณ การกำหนดประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลสามารถประเมินจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้วก่อนเสนองบประมาณ รัฐบาลจึงต้องสามารถชี้แจงได้ว่าจะดำเนินการหาเงินส่วนที่ขาดดุลด้วยวิธีใด กล่าวคือ โดยการกู้เงินหรือการได้รับความช่วยเหลือหรือโดยวิธีอื่น แต่เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว หรือมีกรณีต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตาม มาตรา 16 และปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ กรณีย่อมเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น ภายหลังจากที่ได้เสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) ต่อรัฐสภาแล้ว และปรากฏว่ารายได้ที่ประมาณการไว้ไม่สามารถจัดเก็บได้ตามเป้าหมายทำให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ กรณีจึงเข้าสู่ขั้นตอนตามมาตรา 9 ทวิ ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้ตามความจำเป็นเพื่อแก้ไข ปัญหาในชั้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^๕ ปรอดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น
^๖ ปรอดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

กรณีตามมาตรา 9 ทวิ^{๑๐} จึงเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังใน
 ขั้นตอนหลังจากที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราช
 บัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือมีการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 ที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 และปรากฏว่ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ กระทรวง
 การคลังก็มีอำนาจกู้เงินได้ โดยไม่ต้องผูกพันว่า ในขั้นตอนการเสนองบประมาณนั้นจะ
 เสนองงบประมาณแบบขาดดุล แบบสมดุล หรือแบบเกินดุล นอกจากนี้หากมาตรา 9 ทวิ
 จะกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะกรณีการเสนองบประมาณแบบ
 ขาดดุลไว้แล้วก็คงจะต้องระบุไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากตามมาตรา 9^{๑๑} ก็ได้กำหนดไว้แล้ว
 ว่ามีการเสนองบประมาณได้หลายแบบ และแบบใดต้องแถลงต่อรัฐสภาบ้าง จึงเห็นว่า
 ตามปัญหาที่หาเรื่องนี้ แม้ในขั้นตอนการเสนองบประมาณจะเป็นการเสนองบประมาณแบบ
 สมดุล แต่หากปรากฏว่ารายได้ที่จัดเก็บต่ำกว่าเป้าหมาย ทำให้รายจ่ายที่ตั้งไว้สูงกว่า
 รายได้ กระทรวงการคลังก็มีอำนาจกู้เงินได้ในขอบเขตตามมาตรา 9 ทวิ แห่ง
 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
 วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 คือ กู้ได้ไม่เกินร้อยละสี่สิบของ
 จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของ
 จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี
 กับอีกร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้



เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน 2541

^{๑๐} ปรอดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

^{๑๑} ปรอดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น