

## แหล่งเงินทุนสำหรับโครงการลงทุน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

**ภาพ کلی** ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลั่ง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน คมนาคมขนส่งของประเทศ (พ.ร.บ. 2 ล้าน ล้านบาท) ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลั่ง และงบประมาณ ในปัจจุบัน สำนักงานนโยบาย และแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) และ หน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงการคลั่ง กำลัง พิจารณาหาแหล่งเงินทุนที่จะใช้สำหรับโครงการ ลงทุนซึ่งถูกปรับให้มีขนาดเล็กลงเหลือ 1.18 ล้านล้านบาท (โดยตัดงบลงทุนในส่วนโครงการ รถไฟฟ้าความเร็วสูงและโครงการโครงสร้าง พื้นฐานศุลกากรออกไป) ซึ่งทางเลือกของแหล่ง เงินทุนของรัฐมีอยู่ด้วยกัน 4 แนวทาง คือ

**หนึ่ง** ผ่านการตั้งงบประมาณรายจ่ายในวิธี การงบประมาณแบบปกติ โดยหากรัฐบาล มีความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย สูงกว่ารายรับ กระทรวงการคลั่งก็สามารถกู้เงิน มาใช้ได้ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ และตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 21 ที่ได้กำหนดขอบเขตในการกู้เงินเพื่อชดเชย การขาดดุลงบประมาณในบปีงบประมาณหนึ่ง ให้ กระทรวงการคลั่งกู้เป็นเงินบาทได้ไม่เกินวงเงิน 1) ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม เต็ม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมา กับอีก 2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้

**สอง** ผ่านการกู้เงินนอกเหนือไปจาก งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 22 และ 23 ได้กำหนดให้การกู้เงินเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้ จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย ประจำปี กระทรวงการคลั่งสามารถกู้เงินได้ ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี นอกจากนี้ มาตรา 25 ยังระบุให้ กระทรวงการคลั่งสามารถกู้เงินเป็นเงินตรา ต่างประเทศ ตามมาตรา 22 เพื่อนำมาให้ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการ เงินภาครัฐ กู้ต่อเพื่อเป็นการประหยัดและมี ประสิทธิภาพขึ้นได้

**สาม** ผ่านการกู้ยืมเงินของหน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ ซึ่งตาม พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 27 และ 28 กำหนดให้ในปี งบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลั่งสามารถ ค่าประกันการชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ โดยจะ ค่าประกันเต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้ แต่ไม่ เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ตามหลักการแล้ว รัฐบาล ไม่ควรค่าประกันเต็มจำนวน โดยเงินกู้ส่วนหนึ่ง ควรเป็นเงินกู้ที่ไม่ได้รับการค้ำประกันจากรัฐบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มการตรวจสอบ จากเอกชนหรือผู้ให้กู้เงิน และ

**สี่** ผ่านการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ตาม พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ตัวอย่างของโครงการลงทุน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่น่าจะผ่านช่องทางนี้ ได้แก่ งานระบบรถไฟฟ้า ที่เอกชนลงทุนเป็นผู้ลงทุนในเรื่องเครื่องจักรและการดูแลรักษา เป็นต้น ทั้งนี้ตามหลักการแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนน่าจะช่วยให้การติดตามโครงการเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระความเสี่ยงของโครงการลง นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยลดปัญหาของความไม่โปร่งใสของโครงการ เนื่องจากภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบมากขึ้น

ทั้งนี้ เป็นที่สังเกตว่า ทางเลือกของแหล่งเงินทุนทั้ง 4 แนวทางข้างต้นนี้ แม้จะมีกระบวนการในการเสนอโครงการที่คล้ายคลึงกัน โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องนำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการผ่านรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด และผ่านการให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการอนุมัติของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เหมือนกัน แต่มีเพียงทางเลือกที่ 1 เท่านั้น (ผ่านการตั้งงบประมาณรายจ่ายในวิธีการงบประมาณ) ที่โครงการลงทุนจะต้องถูกนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและตรวจสอบตามกลไกของระบบรัฐสภาอีกขั้นตอนหนึ่ง เพื่อให้โครงการที่ผ่านการเห็นชอบออกไปนั้นมีความโปร่งใสและมีความคุ้มค่าที่สุด

ดังนั้น การพิจารณาแหล่งเงินทุนที่จะใช้สำหรับโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน สำหรับโครงการที่ไม่สามารถผ่านการลงทุนร่วม



## กับเศรษฐกิจ

**รศ.ดร.ศาสตรา สูดสวัสดิ์**  
รองคณบดีฝ่ายบริหาร  
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิด้า  
[www.econ.nida.ac.th](http://www.econ.nida.ac.th)  
[sasatra.blogspot.com](http://sasatra.blogspot.com)

ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่พร้อมที่จะเป็นผู้ดำเนินการกู้ยืมเพื่อดำเนินโครงการเอง โดยโครงการลงทุนยังจำเป็นต้องใช้แหล่งเงินทุนที่มาจากงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ในกรณีนี้รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณประจำปีแบบปกติก่อนเป็นลำดับแรก โดยรัฐบาลอาจจำเป็นต้องเลื่อนเวลาของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุลในปี พ.ศ. 2560 ออกไปบ้าง เพื่อให้โครงการลงทุนที่ถูกนำเสนอออกมานั้นมีความโปร่งใส และผ่านกระบวนการตรวจสอบจากระบบรัฐสภา ซึ่งจะช่วยลดปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับ พ.ร.บ.เงินกู้ 2 ล้านล้านบาท ที่หลายฝ่ายมองว่าโครงการลงทุนส่วนหนึ่งถูกผลักดันออกมาอย่างรีบเร่ง ขาดความชัดเจนและความโปร่งใส

สำหรับท่านผู้อ่านที่มีความสนใจเรื่องการปฏิรูประบบการคลัง ผู้เขียนขออนุญาตแจ้งข่าวประชาสัมพันธ์ว่า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) จะจัดงานเสวนาสาธารณะเรื่อง “ปฏิรูประบบการคลังด้วย Thai PBO” ในวันพุธที่ 9 เม.ย. 2557 ซึ่งผู้สนใจสามารถลงทะเบียนเข้าร่วมงานฟรีได้ที่ [events@tdri.or.th](mailto:events@tdri.or.th) ภายในวันอังคารที่ 8 เม.ย. 2557 นี้ ■