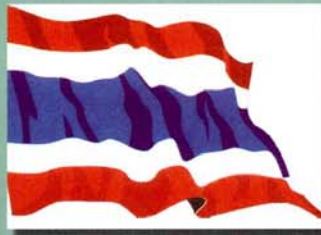




วุฒิสภา

เอกสารประกอบการพิจารณา



พระราชกำหนด
ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕

(สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว)

บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
วันจันทร์ที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕

อ.พ. ๑๒/๒๕๕๕

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

www.senate.go.th



บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา

พระราชกำหนด ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประชุม เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ อนุมัติและเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐ก ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และได้นำเสนอพระราชกำหนดฉบับนี้ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ และบรรจุระเบียบวาระ เป็นเรื่องด่วน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๗ คน นำโดยนายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ ได้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่ และในกรณีนี้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน นำโดยนายคำคุณ สีทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ ได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่นเดียวกัน และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุน



เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันพุธที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันพฤหัสบดีที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยที่ประชุมลงมติอนุมัติด้วยคะแนนเสียง ๒๗๖ เสียง ไม่นอญมติ ๑๑๔ เสียง งดออกเสียง ๑๕ เสียง และไม่ลงคะแนน ๙ เสียง

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีหลักการและเหตุผล ดังนี้

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

เหตุผล

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นต้องอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียววยาความเสียหายให้แก่

ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศ ทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือ



การจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดการแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นการฉีกเงื่อนไขที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเนื้อหารวมจำนวน ๑๓ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ชื่อพระราชกำหนด

พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน

เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕” (มาตรา ๑)

๒. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๓. บทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๔. วันใช้บังคับ

พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (มาตรา ๒)

๕. บทนิยามศัพท์

ในพระราชกำหนดนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้ (มาตรา ๓)

๖. บทรักษาการตามพระราชกำหนด

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้ (มาตรา ๑๓)



๗. เนื้อหาของพระราชกำหนด

๗.๑ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

ให้กองทุนมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ดังต่อไปนี้

(๑) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังปฏิบัติตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ยังคงมีอยู่

(๒) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังปฏิบัติตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยังคงมีอยู่ การจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องชำระตามพระราชกำหนดนี้ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงจำนวนเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๕ ที่อาจนำมาชำระหนี้ได้

หนี้เงินกู้ตามมาตรา นี้ ให้หมายความรวมถึงหนี้ที่เกิดจากการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ด้วย (มาตรา ๔)

๗.๒ กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวง

การคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตามมาตรา ๔ และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๔ ให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ดังกล่าว

เงินหรือสินทรัพย์ดังต่อไปนี้ ให้นำส่งเข้าหรือรับขึ้นบัญชีตามวรรคหนึ่ง

(๑) เงินหรือสินทรัพย์ที่นำส่งหรือโอนตามมาตรา ๗

(๒) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย นำส่งตามมาตรา ๑๐

(๓) เงินหรือสินทรัพย์ที่กระทรวงการคลังโอนตามมาตรา ๑๑

(๔) ดอกผลของเงินหรือสินทรัพย์ตาม (๑) (๒) และ (๓) (มาตรา ๕)

๗.๓ กำหนดให้รายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยในบัญชีตามมาตรา ๕ มิให้จัดสรรเป็นเงินสำรองหรือเป็นเงินนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นใด รวมทั้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุน



เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

รายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๕ มิให้นำไปจัดสรรเป็นเงินสำรองหรือเป็นเงินนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นใด และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษาตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ดังกล่าวและแปลงเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาทเพื่อให้สอดคล้องกับต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๔

(๒) ชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔

(๓) จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๖)

๗.๔ กำหนดให้ในระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ ในแต่ละปี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเงินกำไรสุทธิที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยในจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ และให้โอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา รวมถึงให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเข้าบัญชีตามมาตรา ๕

ในระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในแต่ละปี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเงินกำไรสุทธิที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบเข้าบัญชีตามมาตรา ๕

(๒) ให้โอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ เฉพาะเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่ต้องโอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษ

(๓) ให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๗)

๗.๕ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินในอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงิน เป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมอัตราดังกล่าวกับอัตราที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว



ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝาก
ถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก

เพื่อประโยชน์ในการชำระคืนต้นเงินกู้
หรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้พอเพียง ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยอาจเรียกให้สถาบันการเงิน
นำส่งเงินเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในวรรคหนึ่ง
ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตรา
ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด
แต่เมื่อรวมกับเงินที่นำส่งตามวรรคหนึ่งแล้ว
ต้องไม่เกินอัตราร้อยละหนึ่งของยอดเงิน
ที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

สถาบันการเงินตามมาตรา ๓
หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมาย
ว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (มาตรา ๘)

๗.๖ กำหนดให้สถาบันการเงิน
ที่ไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่ง
ไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด
ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือน
ของจำนวนเงินดังกล่าว

สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินตาม
มาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลา
ที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกิน
ร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่ง
หรือนำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดไม่นำส่ง
เงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบ และ
ไม่เสียเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้
สถาบันการเงินนั้นชำระเงินดังกล่าวภายใน
ระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา ๙)

๗.๗ กำหนดให้เงินที่สถาบันการเงิน
นำส่งตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตาม
มาตรา ๙ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่ง
เข้าบัญชีตามมาตรา ๕ และให้ถือว่า
เป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิลำดับต่อจาก
หนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น ๆ

เงินที่สถาบันการเงินนำส่งตาม
มาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๙ ให้
ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเข้าบัญชีตาม
มาตรา ๕ ต่อไป

เงินที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่ง
ตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๙
ให้ถือว่าเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิลำดับต่อจาก
หนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น
(มาตรา ๑๐)

๗.๘ กำหนดให้กระทรวงการคลัง
โอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระคืน
ต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน
การเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนด
ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการ
เงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ
พัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑
เข้าบัญชีตามมาตรา ๕

ให้กระทรวงการคลังโอนเงินของ
กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้
ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ
พัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดย
พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้าบัญชีตามมาตรา ๕



เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยุบเลิกกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ นับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๑๑)

๗.๙ กำหนดให้เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ยกเลิกการตั้งงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ และยกเลิกเรื่องสิทธิประโยชน์และการชำระหนี้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕

ให้บทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๙ และมาตรา

๑๐ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นอันสิ้นผลใช้บังคับนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ (มาตรา ๑๒)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้ประมวลและรวบรวมข้อมูล
ด้านต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร
ได้ลงมติอนุมัติแล้ว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ที่สำคัญ ๆ และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

ภาคผนวก

: พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

: พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังเงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

: พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังเงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕

: คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เอกสารประกอบการพิจารณาฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการงานด้านนิติบัญญัติของ
วุฒิสภา โดยมุ่งเน้นสาระประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น สำหรับประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา
โดยเฉพาะ

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
มีนาคม ๒๕๕๕

เอกสารประกอบการพิจารณา

จัดทำโดย

นายนัท ผาสุข ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นายสุชาติ พันทองคำ หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ๒

นายรุ่งธรรม เปรมมางกูร นิติกรชำนาญการ นางสาวกรรณิกา พิษระ วิทยากรปฏิบัติการ

นางสิริกันย์ ส่องแสง เจ้าหน้าที่งานธุรการชำนาญการ นายพัลลภ วงศ์พานิช เจ้าหน้าที่งานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๑๗๕๑ - ๕๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกวุฒิสภา และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณา
พระราชกำหนดเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมวุฒิสภา สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณา
พระราชกำหนดได้จากเว็บไซต์วุฒิสภา www.senate.go.th

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาพระราชกำหนดได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลกฎหมาย วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑
หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๕๔ ๑๕๖๕

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา ก

ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ๆ และผลการพิจารณา
ของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับพระราชกำหนด
ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕

- ความเป็นมาของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ๑
- สาระสำคัญของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ๕
- ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ๆ
และผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับ
พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๕ ๑๑

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณาพระราชกำหนด
ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕

- สรุปสาระสำคัญของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวง
การคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๕ -๑-
- สถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ -๕-
- ผลการดำเนินการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐประจำเดือนมกราคม ๒๕๕๕ -๑๒-
- กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ -๑๕-

บทความทั่วไป

- เบื้องลึกแหล่งเงินพระราชกำหนดใช้หนี้กองทุนฟื้นฟูฯ ...ไม่จ่ายอย่างที่คิด -๑๗-
- อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ธาริษา วัฒนเกษ
กับประเด็นพระราชกำหนดโอนหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ -๒๒-
- หนี้กองทุนฟื้นฟูฯ และพระราชกำหนดเจ้าปัญหา -๒๕-
- วิวาทะอดีตขุนคลัง ... ความจริงที่ซ่อนอยู่ -๒๙-
- อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด -๓๕-

ภาคผนวก

- : พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๕ (๑)
- : พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๑ (๗)
- : พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ (๑๑)
- : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕ (๑๕)

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมา สาระสำคัญ ประเด็นที่มีการอภิปรายของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ๆ และผลการพิจารณา
ของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับพระราชกำหนด
ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕



ความเป็นมา

ของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ อนุมัติและเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

ต่อมาพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๑๐ก ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

เหตุผล

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤต



ทางการเงิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดการจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

คณะรัฐมนตรีชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำเสนอพระราชกำหนดฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ และบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๗ คน นำโดยนายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ ได้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่ และในกรณีนี้สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน นำโดยนายคำคุณ สิริธีสมาน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ ได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นเดียวกัน และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน มิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๙ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันที่พฤหัสบดีที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนดปรับปรุง



การบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ
สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยที่ประชุมลงมติอนุมัติด้วยคะแนนเสียง ๒๗๖ เสียง ไม่นุมัติ
๑๑๔ เสียง งดออกเสียง ๑๕ เสียง และไม่ลงคะแนน ๙ เสียง



สาระสำคัญ

ของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕

ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๑.๒ เหตุผล

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต้องงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดการแหล่งเงินในการนำไปชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย



ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๒. ชื่อพระราชกำหนด (มาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕”

๓. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๔. บทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๕. วันใช้บังคับ (มาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๖. บทนิยามศัพท์ (มาตรา ๓)

มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้

๗. บทรักษาการตามพระราชกำหนด (มาตรา ๑๓)

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้



๘. เนื้อหาของพระราชกำหนด

๘.๑ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (มาตรา ๔)

มาตรา ๔ ให้กองทุนมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ดังต่อไปนี้

(๑) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ยังคงมีอยู่

(๒) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยังคงมีอยู่

การจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องชำระตามพระราชกำหนดนี้ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงจำนวนเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๕ ที่อาจนำมาชำระหนี้ได้

หนี้เงินกู้ตามมาตรา ๑ ให้หมายความรวมถึงหนี้ที่เกิดจากการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ด้วย

๘.๒ กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตามมาตรา ๔ และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ดังกล่าว (มาตรา ๕)

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๔ ให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ดังกล่าว

เงินหรือสินทรัพย์ดังต่อไปนี้ ให้นำส่งเข้าหรือรับขึ้นบัญชีตามวรรคหนึ่ง

- (๑) เงินหรือสินทรัพย์ที่นำส่งหรือโอนตามมาตรา ๗
- (๒) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งตามมาตรา ๑๐
- (๓) เงินหรือสินทรัพย์ที่กระทรวงการคลังโอนตามมาตรา ๑๑
- (๔) ดอกผลของเงินหรือสินทรัพย์ตาม (๑) (๒) และ (๓)



๘.๓ กำหนดให้รายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยในบัญชีตามมาตรา ๕ มิให้จัดสรรเป็นเงินสำรองหรือเป็นเงินนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นใด รวมทั้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา ๖)

มาตรา ๖ รายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๕ มิให้นำไปจัดสรรเป็นเงินสำรองหรือเป็นเงินนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นใด และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ดังกล่าวและแปลงเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท เพื่อให้สอดคล้องกับต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๔

(๒) ชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔

(๓) จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

๘.๔ กำหนดให้ในระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ ในแต่ละปี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเงินกำไรสุทธิที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยในจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ และให้โอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา รวมถึงให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ (มาตรา ๗)

มาตรา ๗ ในระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในแต่ละปี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเงินกำไรสุทธิที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ เข้าบัญชีตามมาตรา ๕

(๒) ให้โอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ เฉพาะเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่ต้องโอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษ

(๓) ให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด



๘.๕ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินในอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (มาตรา ๘)

มาตรา ๘ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมอัตราดังกล่าวกับอัตราที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก

เพื่อประโยชน์ในการชำระคืนต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้พอเพียง ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมกับเงินที่นำส่งตามวรรคหนึ่งแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละหนึ่งของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

สถาบันการเงินตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

๘.๖ กำหนดให้สถาบันการเงินที่ไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินดังกล่าว (มาตรา ๙)

มาตรา ๙ สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบและไม่เสียเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้สถาบันการเงินนั้นชำระเงินดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

๘.๗ กำหนดให้เงินที่สถาบันการเงินนำส่งตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๙ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ และให้ถือว่าเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิลำดับต่อจากหนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น ๆ (มาตรา ๑๐)

มาตรา ๑๐ เงินที่สถาบันการเงินนำส่งตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๙ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ ต่อไป

เงินที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่งตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๙ ให้ถือว่าเป็นหนี้อันมีบุริมสิทธิลำดับต่อจากหนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น



๘.๘ กำหนดให้กระทรวงการคลังโอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เข้าบัญชีตามมาตรา ๕ (มาตรา ๑๑)

มาตรา ๑๑ ให้กระทรวงการคลังโอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เข้าบัญชีตามมาตรา ๕

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยุบเลิกกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ นับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๘.๙ กำหนดให้เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ยกเลิกการตั้งงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ และยกเลิกเรื่องสินทรัพย์และการชำระหนี้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๑๒)

มาตรา ๑๒ ให้บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นอันสิ้นผลใช้บังคับนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ



และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดการแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิมพร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและการสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) มาดูแลแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยกำหนดให้มีการลงทุนโครงสร้างสาธารณูปโภคที่จำเป็นต้องใช้เงินถึง ๓.๕ แสนล้านบาท ด้วยมีข้อจำกัดเมื่อไม่สามารถใช้เงินในงบประมาณได้ และต้องใช้เงินดังกล่าวอย่างจำเป็นเร่งด่วน เพราะหากการออกพระราชบัญญัติงบประมาณจะทำให้เกิดความล่าช้า และเกิดความเสียหายที่ถดถอยลงได้ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายป้องกันภัยพิบัติล่วงหน้าและเสริมสร้างความเชื่อมั่นนับจากนี้เป็นต้นไป

การกู้เงินจำนวน ๓.๕ แสนล้านบาทถือเป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้น ดังนั้น การออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เพื่อชดเชยแก่กองทุนหนี้สาธารณะ ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ที่เกิดจากกระทรวงการคลังไปรับภาระความเสียหายของสถาบันการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ และประชาชนก็ต้องแบกรับภาระด้วยการชำระภาษี ซึ่งขณะนี้กระทรวงการคลังยังไม่พร้อมที่จะชำระท่ามกลางสถานการณ์ที่สถานะทางการเงินเป็นแบบขาดดุลรวมทั้งจำเป็นต้องกู้เงิน ๓.๕ แสนล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลจึงเห็นสมควรให้ออกพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อเป็นการปรับระบบการบริหารจัดการชำระดอกเบี้ย โดยให้กองทุนฟื้นฟูมีหน้าที่รับผิดชอบชำระคืนต้นและดอกเบี้ย และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล รวมทั้งหาแหล่งเงินทุนในการชำระเพื่อให้ยอดหนี้สาธารณะจำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท จะได้รับการจัดการอย่างมีระบบ และมีงบประมาณเพียงพอ



ในการจัดการหนี้สาธารณะส่วนอื่นเพื่อนำไปใช้พัฒนาประเทศ รวมทั้งสร้างเสถียรภาพการเงิน การคลังโดยรวม จึงเป็นเหตุที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งความจำเป็นและเหตุผลที่ให้นั้นเป็นเจตนารมณ์ ของรัฐบาล และควรให้ความเห็นชอบเพื่อให้รัฐบาลจะเร่งดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

นายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญดังนี้

รัฐบาลได้กล่าวถึงตัวเลขความเสียหายมหาศาลประเมินไม่ได้ และธนาคารโลก ประเมินความเสียหายสูงสุดเป็นอันดับ ๔ ของโลก เป็นสถิติที่ไม่น่าภาคภูมิใจ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง เกิดจากความผิดพลาดในการบริหาร รัฐบาลต้องเรียนรู้ว่าทำไมเกิดความเสียหายกับประชาชน มากขนาดนี้ รัฐบาลได้คาดการณ์จีดีพีโตร้อยละ ๔.๕ แต่ตอนนี้เหลือร้อยละ ๐.๑ - ๐.๒ เท่านั้น รัฐบาลได้ดำเนินการด้วยการตราพระราชกำหนดขึ้นมา ๔ ฉบับ ในส่วนพรรคประชาธิปัตย์เห็นด้วย และสนับสนุนพระราชกำหนด ๒ ฉบับ เพื่อให้จัดตั้งกองทุนประกัน และการให้อำนาจธนาคาร แห่งประเทศไทยจัดสรรสินเชื่อเงินกู้ต่ำแก่ประชาชน แต่พระราชกำหนดอีก ๒ ฉบับ ซึ่งได้ยื่นให้ ศาลรัฐธรรมนูญตีความเพื่อความชัดเจน และศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าทั้ง ๒ พระราชกำหนด ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ วันนี้ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมใน ๒ มิติ คือ รัฐบาลมีเหตุผล เพียงพอหรือไม่ที่รัฐบาลจะตัดสินใจฝ่ายนิติบัญญัติในการมีส่วนร่วมพิจารณาการออกกฎหมาย เพราะรัฐบาลเลือกใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนด แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า ถูกกฎหมาย แต่สิทธินี้ไม่ใช่แค่ลตรอนฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ยังมีลตรอนอำนาจประชาชนที่จะพิจารณา ให้ครบถ้วน และมีความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมถึงมีความกังวล ของผลกระทบทางลบที่รัฐบาลอาจไม่ได้คาดหมาย โดยที่พระราชกำหนดโอนหนี้ฯ ที่กำลังผลกระทบนี้ของรัฐบาลไปจากตัวเองไปสู่ประชาชน โดยอ้างว่าผลกระทบไปให้ธนาคาร แห่งประเทศไทย ทั้งทราบกันดีว่าธนาคารพาณิชย์นั้น เมื่อต้นทุนสูงขึ้นก็ต้องผลกระทบไปให้ ประชาชน เป็นความหกละหลวมที่รัฐบาลควรนำกลับไปทบทวน นอกจากนี้ยังส่งผลไปถึง ส่วนอื่น เช่น สถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งปัจจุบันมีบัญชีเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ๕๙ ล้านบัญชี ซึ่งไม่ใช่บัญชีเศรษฐกิจแต่เป็นของประชาชนทั่วไป แต่ละบัญชีมีเงินฝากเฉลี่ย ๕ หมื่นบาท รวมเป็นเงิน ๒.๖ ล้านล้านบาท ขณะที่บัญชีทั้งระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งประเทศมีอยู่ ๗.๕ ล้านล้านบาท ดังนั้น เงิน ๙ ล้านล้านบาทที่อยู่ในกองทุนจะมารับประกันจะพอได้อย่างไร นอกจากนี้ การที่ธนาคารพาณิชย์ มีความกังวลถึงความล้าหลังและไม่เป็นธรรมกับธนาคารรัฐ ในการที่รัฐบาลจะเก็บค่าธรรมเนียม ร้อยละ ๐.๔๗ เป็นการเก็บจากประชาชนที่เป็นลูกค้าธนาคารรัฐ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นคนยากจน โดยทุกรัฐบาลใช้ธนาคารรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินโครงการ ต่าง ๆ ก่อนหน้านี้อัดภาษีนิติบุคคลให้ธนาคารพาณิชย์มาแล้ว ครั้งนี้มาทำให้ธนาคารพาณิชย์ ได้เปรียบธนาคารรัฐอีก นำไปสู่ต้นทุนการเงินที่เพิ่มขึ้นของประชาชน สมควรที่จะนำเงิน ค่าธรรมเนียมจัดเก็บธนาคารรัฐไปจ่ายหนี้เร่งลดภาระหนี้ประเทศเหตุใดไม่ดำเนินการ



แต่มาตั้งกองทุนพัฒนาประเทศ ขาดความโปร่งใส ถือว่าเป็นการนำกำไรของรัฐที่มีอยู่แล้ว ออกมาไปใช้โดยไม่ผ่านระบบวิธีการงบประมาณ ถือเป็นการลิดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง

- พระราชกำหนดนี้ได้กำหนดวิธีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะแสวงหารายได้ เพื่อรับภาระหนี้ของรัฐบาล โดยมีเจตนาที่จะโอนให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไปบริหารจัดการ ซึ่งช่องทางในการหารายได้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีอยู่ ๓ ช่องทาง คือ (๑) ค่าธรรมเนียม ที่รัฐบาลจะจัดเก็บจากธนาคารพาณิชย์ซึ่งจะมีการเริ่มจัดเก็บในช่วงเดือนกรกฎาคม ซึ่งความหมาย ในแง่ของการชำระเข้ากองทุนทางระบบของการจัดเก็บจากธนาคารพาณิชย์จะมีการชำระ เข้ากองทุนทุก ๖ เดือน โดยชำระงวดแรกช่วงเดือนมกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งยังมีเวลาอีกเพียงพอ ที่จะตราในรูปของพระราชบัญญัติแทน (๒) แหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คือ การนำเงิน กำไรสุทธิของบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาไว้ในบัญชีเดียวกัน (๓) การโอนสินทรัพย์คงเหลือ ในบัญชีผลประโยชน์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาไว้ในบัญชีเดียวกัน โดยพระราชกำหนดนี้ จะมีผลกระทบในทางลบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดนี้ ขาดความชัดเจนในส่วนของภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่รับโอนไปว่าในอนาคตกองทุน เพื่อการฟื้นฟูฯ จะบริหารจัดการอย่างไร ซึ่งแหล่งรายได้ที่มาจากสามแหล่งดังกล่าวข้างต้น ไม่เพียงพอต่อการรับภาระหนี้ส่วนนี้ และหากรายได้ไม่เพียงพอกับภาระหนี้จะทำอย่างไร

- การกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากทั้งธนาคาร ของรัฐและธนาคารพาณิชย์มาใช้หนี้กองทุนนี้ อาจทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจาก การที่ธนาคารต่าง ๆ ต้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่จะต้อง ปรับเพิ่มขึ้น และปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้ลดลง

- ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเดิมสถาบัน คุ้มครองเงินฝากได้รับค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ ๐.๔ ของฐานเงินฝาก เพื่อเป็นทุนให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถค้ำประกันบัญชีเงินฝากของประชาชนได้ ปัจจุบัน เงินทุนในกองทุนสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีทั้งหมดโดยรวมประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท มีการประมาณการขั้นต่ำว่าควรจะต้องมีเงินทุนในบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากอย่างน้อย ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงขาดไปประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่จะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้สถาบันการเงินมีปัญหาอย่างเช่นเมื่อปี ๒๕๔๐ รัฐบาล ต้องเข้าไปค้ำประกันเงินฝากให้กับสถาบันคุ้มครองเงินฝากหรือไม่ ยังไม่มีความชัดเจน

- การที่รัฐบาลโอนหน้าที่นี้ไปให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่ควรที่จะเป็น หน้าที่ของธนาคารกลางที่จะต้องมีเหตุผลในการแสวงหากำไร อาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ธนาคารแห่งประเทศไทยและมีผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม



และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ย่อมชัดเจนถึงผู้รับผิดชอบ
การบริหารจัดการหนี้และมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของเงินที่จะชำระหนี้และวิธีการดำเนินการ

๒. ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติอนุมัติพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหาร
หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งปรากฏผลการลงคะแนนดังนี้ อนุมัติ ๒๗๖ เสียง ไม่อนุมัติ ๑๑๔ เสียง งดออกเสียง
๑๕ เสียง และไม่ลงคะแนน ๙ เสียง

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๕

ส่วนที่ ๒

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๕

สรุปสาระสำคัญของพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕*

คณะรัฐมนตรีชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

โดยพระราชกำหนดดังกล่าวมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึงและการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

* กรณีศึกษา พัชรະ วิทยาลัยการปฏิบัติการ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย

พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องชำระ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ

๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๓) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่งเข้าบัญชีสะสม เพื่อนำไปชำระหนี้ คือ

(ก) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐

(ข) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(ค) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(ง) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง โดยเมื่อรวมอัตราที่นำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปี ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก

(จ) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติมโดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เงินของ “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีการยุบเลิกตามพระราชกำหนดนี้โอนเข้าบัญชีสะสมดังกล่าวด้วย

๕) อำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชกำหนดนี้

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากนำส่งเงินเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมอัตราดังกล่าวกับอัตราที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก

เพื่อประโยชน์ในการชำระคืนต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้พอเพียง ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมกับเงินที่นำส่งตามข้างต้นแล้ว ต้องไม่เกินอัตราร้อยละหนึ่งของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงิน หรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงิน หรือนำส่งไม่ครบ และไม่เสียเงินตามข้างต้น ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้สถาบันการเงินนั้นชำระเงินดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

๖) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้นำเข้าบัญชีสะสมเพื่อการชำระหนี้

เงินที่สถาบันการเงินนำส่ง และเงินเพิ่มให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเข้าบัญชีตามข้อ ๕ ต่อไป และเงินที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่ง และเงินเพิ่มให้ถือว่าเป็นหนี้ย่อมมีบุริมสิทธิลำดับต่อจากหนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น

๗) การโอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้

กำหนดให้กระทรวงการคลังโอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระหนี้ต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เข้าบัญชี ตามข้อ ๕

เมื่อดำเนินการตามข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยุบเลิกกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ นับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๘) กำหนดให้เมื่อพระราชกำหนดฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ยกเลิกการตั้งงบประมาณในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นการชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ และยกเลิกเรื่องสินทรัพย์และการชำระหนี้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย

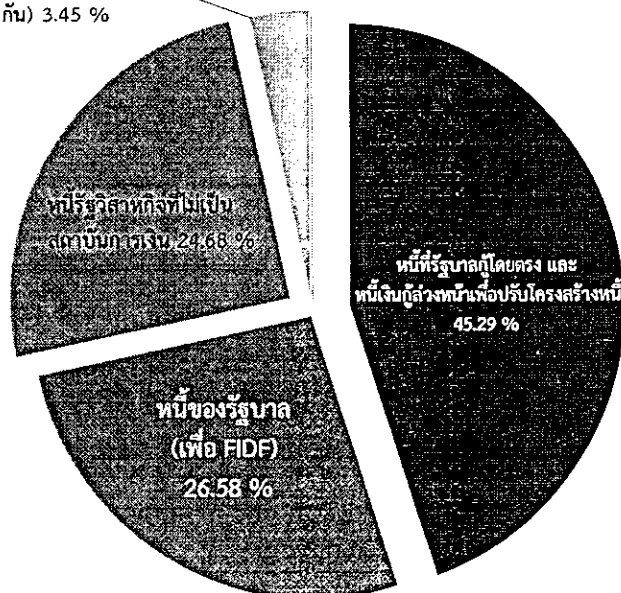
สถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2554 *

นายจักรกฤษณ์ พาราพันธกุล ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ขอแถลงสถานะหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2554 ดังนี้

ยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554 มีจำนวน 4,297,307.74 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40.30 ของ GDP โดยเป็นหนี้ของรัฐบาล 3,088,521.36 ล้านบาท หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน 1,060,422.29 ล้านบาท และหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) 148,364.09 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้า หนี้สาธารณะลดลงสุทธิ 6,224.37 ล้านบาท โดยหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) และหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน ลดลง 6,498.06 ล้านบาท และ 1,010.39 ล้านบาท ตามลำดับ ในขณะที่หนี้ของรัฐบาล เพิ่มขึ้น 1,284.08 ล้านบาท ส่วนหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ และหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นไม่มีหนี้คงค้าง ทั้งนี้ รายละเอียดและสัดส่วนของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2554 ปรากฏตามแผนภาพที่ 1 และตารางที่ 1 ตามลำดับ

แผนภาพที่ 1 สัดส่วนหนี้สาธารณะจำแนกตามประเภท

หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน
(รัฐบาลค้ำประกัน) 3.45 %



* ที่มา : ข่าวกระทรวงการคลัง กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 15/2555 วันที่ 22 ก.พ. 2555

ตารางที่ 1 รายงานหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554¹

	หน่วย: ล้านบาท				
	ณ 30 พ.ย. 2554	% GDP ^{2,3}	ณ 31 ธ.ค. 2554	% GDP ^{2,3}	เพิ่ม/ลด
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3)-(1)
1. หนี้ของรัฐบาล (1.1+1.2)	3,087,237.28	29.08	3,088,521.36	28.97	1,284.08
1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,913,136.41	18.02	1,914,420.49	17.95	1,284.08
- หนี้ต่างประเทศ	45,071.84		45,898.05		826.21
- หนี้ในประเทศ	1,868,064.57		1,868,522.44		457.87
- เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินงบประมาณและการบริหารหนี้	1,461,863.96		1,461,970.59		106.63
- ระยะสั้น (ตั๋วเงินคลังและเงินกู้ระยะสั้น)	0.00		0.00		
- ระยะยาว (พันธบัตรและตราสารหนี้อื่น)	1,461,863.96		1,461,970.59		106.63
- เงินกู้เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ	398,940.09		398,940.09		
- เงินกู้ให้กู้	7,260.52		7,611.76		351.24
1.2 หนี้ที่รัฐบาลเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	1,142,100.87	10.76	1,142,100.87	10.71	
- FIDF 1	463,275.20		463,275.20		
- FIDF 3	678,825.67		678,825.67		
1.3 หนี้เงินกู้ยืมเงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ ⁴	32,000.00	0.30	32,000.00	0.30	
- FIDF 1					
- FIDF 3	32,000.00		32,000.00		
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (2.1 + 2.2)	1,061,432.68	10.00	1,060,422.29	9.95	(1,010.39)
2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	518,325.04	4.88	520,647.08	4.88	2,322.04
- หนี้ต่างประเทศ	168,119.82		170,643.61		2,523.79
- หนี้ในประเทศ	350,205.22		350,003.47		(201.75)
2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	543,107.64	5.12	539,775.21	5.06	(3,332.43)
- หนี้ต่างประเทศ	126,288.08		123,254.46		(3,033.62)
- หนี้ในประเทศ	416,819.56		416,520.75		(298.81)
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	154,862.15	1.46	148,364.09	1.39	(6,498.06)
- หนี้ต่างประเทศ	6,204.15		6,251.09		46.94
- หนี้ในประเทศ	148,658.00		142,113.00		(6,545.00)
4. หนีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ (4.1+4.2)					
4.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน					
4.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน					
5. หนีหน่วยงานอื่นของรัฐ (5.1+5.2)					
5.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน					
5.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน					
รวม (1+2+3+4+5)	4,303,532.11	40.54	4,297,307.74	40.30	(6,224.37)

หมายเหตุ:

1. ตัวเลขในตารางเป็นตัวเลขเบื้องต้น (Preliminary) และไม่รวมหนี้ของ SPV จำนวน 23,999.90 ล้านบาท ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องจ่ายภายใต้สัญญาเช่าพื้นที่อาคาร สัญญาบริการจัดหาฟอร์นิเจอร์ และสัญญาโอนสิทธิ์เรียกร้องของโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ณ. แจ้งวัฒนะ
2. GDP ปี 2553 และ ประมาณการ GDP 2554 เท่ากับ 10,104.82 พันล้านบาท และ 10,662.50 พันล้านบาท ตามลำดับ (สศช. ณ 21 พฤศจิกายน 2554)
3. สบณ. ได้ปรับวิธีการคำนวณ GDP ในแต่ละเดือน เพื่อให้สัดส่วน Debt/GDP สะท้อนค่าที่ใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด โดยได้คำนวณ GDP ของเดือนพฤศจิกายน 2554 ดังนี้ [(GDP ปี 53/12)*11]+[(GDP ปี 54/12)*11] เท่ากับ 10,616.03 พันล้านบาท และ GDP ของเดือนธันวาคมเท่ากับ 10,662.50 พันล้านบาท ซึ่งเป็น GDP ของปี 2554
4. มาตรา 24/1 ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่มีจำนวนมากและเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวได้ในคราวเดียวกัน โดยให้สามารถทยอยกู้เงินล่วงหน้าได้ไม่เกิน 12 เดือนก่อนวันที่หนี้ถึงครบกำหนดชำระ และให้นำเงินกู้ดังกล่าวส่งเข้ากองทุนบริหารหนี้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้เป็นผู้บริหารเงิน โดยจะนำไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง เช่น ตราสารหนี้ที่ออกหรือค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง ตราสารหนี้ที่ออกเป็นเงินตราสกุลหลักและออกหรือค้ำประกันโดยรัฐบาลต่างประเทศ การทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง หรือลงทุนในตราสารหนี้อื่น ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนและเป็นการลดต้นทุนของการกู้เงิน

1. หนี้ของรัฐบาล

1.1 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้าเพิ่มขึ้นสุทธิ 1,284.08 ล้านบาท เนื่องจาก

1.1.1 หนี้ต่างประเทศ เพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนหน้า 826.21 ล้านบาท โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ยอดหนี้คงค้างในรูปเงินบาทเพิ่มขึ้นสุทธิ 850.67 ล้านบาท และการชำระคืนสกุลเงินยูโรและเหรียญสหรัฐทำให้ยอดหนี้คงค้างในรูปเงินบาทลดลง 24.45 ล้านบาท ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2

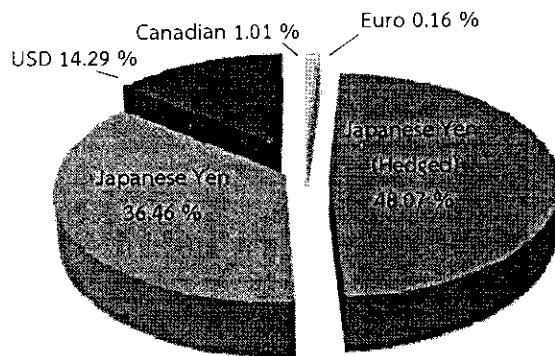
ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง

สกุลเงิน	เพิ่ม/ลด		มูลค่าของอัตราแลกเปลี่ยนคงค้าง					การเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ณ ส.ค. 54	อัตราแลกเปลี่ยน	
	พ.ย. 54	ธ.ค. 54	USD	บาท	พ.ย. 54 (ล้านบาท)	ธ.ค. 54 (ล้านบาท)	เพิ่ม/ลด		พ.ย. 54 (ก)	ธ.ค. 54 (ข)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3) x (๒)	(5) = (1) x (๓)	(6) = (1) x (๔)	(7) = (6) - (5)	(7) + (4)		
Canadian	14.97	14.97	-	-	452.75	465.04	12.29	12.29	30.23	31.05
Euro	2.32	1.80	(0.52)	(21.34)	96.62	95.29	(1.33)	(22.68)	41.60	41.03
Japanese Yen	95,003.31	95,003.31	-	-	38,059.18	38,800.97	741.79	741.79	0.40	0.41
USD	207.04	206.94	(0.10)	(3.11)	6,463.29	6,561.22	97.93	94.82	31.22	31.69
รวม				(24.45)			850.67	826.21		

* อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขาย ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรูปเงินบาทหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงจำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ หลังจากที่ทำ การป้องกันความเสี่ยงการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนแล้ว รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงจำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ



1.1.2 หนี้ในประเทศ เพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนหน้า 457.87 ล้านบาท โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดจากการกู้เงินให้การรถไฟฟ้ายานส่งมวลชนแห่งประเทศไทยกู้ต่อ จำนวน 351.24 ล้านบาท เพื่อจัดทำโครงการรถไฟฟ้ายานสีน้ำเงิน และการแปลงตัวเงินคลังเงินพันธบัตรเพื่อการบริหารหนี้ 106.63 ล้านบาท

1.2 หนี้ที่รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดือนก่อนหน้า

1.3 หนี้เงินกู้ล่วงหน้าเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดือนก่อนหน้า

2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน

2.1 หนี้ในประเทศ

2.1.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้าลดลง 201.75 ล้านบาท โดยเกิดจาก

- การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ถอนพันธบัตร 1,500 ล้านบาท
- รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกันมีการเบิกจ่ายจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ มากกว่าการชำระคืนต้นเงินกู้ 1,298.25 ล้านบาท

2.1.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้าลดลง 298.81 ล้านบาท โดยเกิดจาก

- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกและได้ถอนพันธบัตร 1,300 ล้านบาท และ 1,368.52 ล้านบาทตามลำดับ
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ได้ถอนหุ้นกู้ 7,356.50 ล้านบาท และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้ออกหุ้นกู้ 2,000 ล้านบาท
- รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ค้ำประกันมีการเบิกจ่ายจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ มากกว่าชำระคืนต้นเงินกู้ 5,126.21 ล้านบาท

2.2 หนี้ต่างประเทศ

2.2.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน เพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนหน้า 2,523.79 ล้านบาท โดยเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ยอดหนี้คงค้างในรูปเงินบาทเพิ่มขึ้นสุทธิ 3,141.25 ล้านบาท และการเบิกจ่ายน้อยกว่าชำระคืนหนี้สกุลเงินเยน และการชำระคืนหนี้สกุลเงินเหรียญสหรัฐและยูโรทำให้ยอดหนี้คงค้างในรูปเงินบาทลดลง 617.46 ล้านบาท ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3

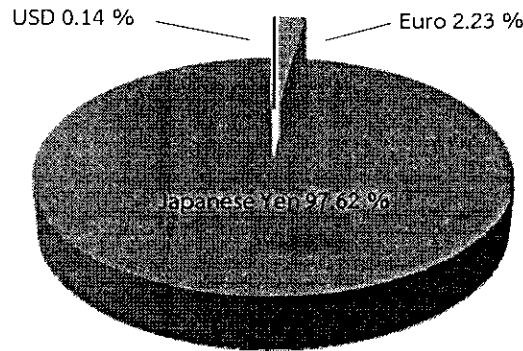
ตารางที่ 3 ทรนเปลี่ยนแปลงของหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)

สกุลเงิน	หนี้คงค้าง ณ พ.ย. 54	หนี้คงค้าง ณ ธ.ค. 54	เพิ่ม/(ลด)		ของอัตราแลกเปลี่ยนต่อหนึ่งคงค้าง			การเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ณ ธ.ค. 54	อัตราแลกเปลี่ยน*		
			ล้าน	บาท	พ.ย. 54	ธ.ค. 54 (ล้านบาท)	เพิ่ม/(ลด) บาท		(7) = (6) - (5)	พ.ย. 54 (ก)	ธ.ค. 54 (ข)
Euro	96.70	92.89	(3.81)	(156.32)	4,022.86	3,967.41	(55.45)	(211.77)	41.60	41.03	
Japanese Yen	408,695.91	407,887.27	(808.64)	(330.26)	163,727.26	166,918.36	3,191.10	2,860.84	0.40	0.41	
USD	11.84	7.71	(4.13)	(130.88)	369.69	375.30	5.60	(125.28)	31.22	31.69	
รวม				(617.46)			3,141.25	2,523.79			

* อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขาย ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรูปเงินบาทหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) จำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) จำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ



2.2.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน ลดลงจากเดือนก่อนหน้า 3,033.62 ล้านบาท โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้อุดหนุนค้ำในรูปเงินบาทเพิ่มขึ้นสุทธิ 647.01 ล้านบาท และการเบิกจ่ายมากกว่าการชำระคืนหนี้สกุลเงินยูโร และการชำระคืนหนี้สกุลเงินเยนและเหรียญสหรัฐทำให้อุดหนุนค้ำในรูปเงินบาทลดลง 3,680.63 ล้านบาท ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4

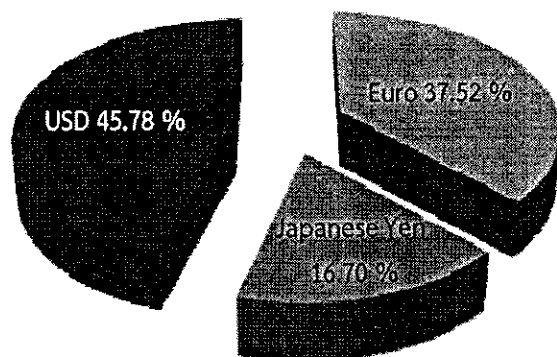
ตารางที่ 4 การเปลี่ยนแปลงของหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลไม่ค้ำประกัน)

สกุลเงิน	หนี้คงค้าง ณ		เพิ่ม/ลด ณ ส.ค. 54		ผลของอัตราแลกเปลี่ยนต่อหนี้คงค้าง			การเปลี่ยนแปลงของหนี้สาธารณะ ณ ส.ค. 54	อัตราแลกเปลี่ยน*	
	พ.ย. 54	ธ.ค. 54	ล้าน	ล้านบาท	พ.ย. 54	ธ.ค. 54 (ล้าน บาท)	เพิ่ม/ลด		พ.ย. 54	ธ.ค. 54
	(1)	(2)	CAD/EUR/JPY/USD (3)	(4) = (3) x (๓)	(5) = (1) x (๓)	(6) = (1) x (๓)	(7) = (6) - (5)	(7) + (4)	(ก)	(ข)
Euro	1,125.92	1,127.11	1.19	48.87	46,839.32	46,193.71	(645.60)	(596.74)	41.60	41.03
Japanese Yen	51,116.78	50,402.86	(713.92)	(291.58)	20,477.84	20,876.96	399.12	107.54	0.40	0.41
USD	1,888.99	1,780.51	(108.48)	(3,437.92)	58,970.93	59,864.42	893.49	(2,544.43)	31.22	31.69
รวม				(3,680.63)			647.01	(3,033.62)		

* อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขาย ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรูปเงินบาทหนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลไม่ค้ำประกัน) จำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลไม่กำกับ) จำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ



3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลกำกับ)

3.1 หนี้ในประเทศ

หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลกำกับ) เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนก่อนหน้าลดลง 6,545 ล้านบาท โดยเกิดจากการชำระคืนต้นเงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

3.2 หนี้ต่างประเทศ

หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลกำกับ) เพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนหน้า 46.94 ล้านบาท โดยผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้ยอดหนี้คงค้างในรูปเงินบาทเพิ่มขึ้นสุทธิ 70.71 ล้านบาท การชำระคืนหนี้สกุลเงินยูโรและเหรียญสหรัฐทำให้ยอดหนี้คงค้างในรูปเงินบาทลดลง 23.77 ล้านบาท ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 5

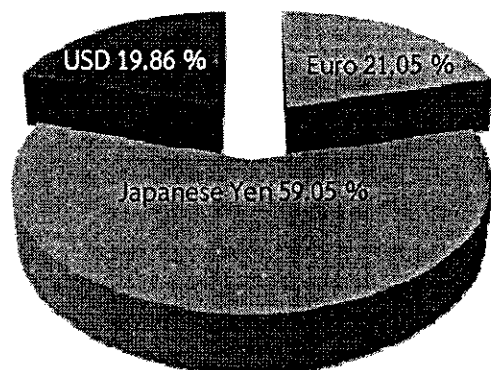
ตารางที่ 5 การเปลี่ยนแปลงของหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลกำกับ)

สกุลเงิน	หนี้คงค้าง ณ		เพิ่ม/(ลด)		ผลของอัตราแลกเปลี่ยนต่อหนี้คงค้าง			การเปลี่ยนแปลง	อัตราแลกเปลี่ยน*	
	พ.ย. 54	ธ.ค. 54	จำนวน	ล้านบาท	พ.ย. 54	ธ.ค. 54 (ล้านบาท)	เงิน/(ลด)	ณ ธ.ค. 54	พ.ย. 54	ธ.ค. 54
	(1)	(2)	CAD/EUR/JPY/ USD	(4) = (3)×(๒)	(5) = (1)×(๓)	(6) = (1)×(๒)	(7) = (6) - (5)	(7) + (4)	(ก)	(ข)
Euro	32.40	32.07	(0.33)	(13.55)	1,348.05	1,329.47	(18.58)	(32.13)	41.60	41.03
Japanese Yen	9,038.68	9,038.68	-	-	3,620.98	3,691.55	70.57	70.57	0.40	0.41
USD	39.56	39.24	(0.32)	(10.22)	1,235.13	1,253.85	18.71	8.49	31.22	31.69
รวม				(23.77)			70.71	46.94		

* อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและขาย ณ วันทำการสุดท้ายของเดือน

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรูปเงินบาทหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลกำกับ) จำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) จำแนกเป็นสกุลเงินต่างๆ



หนี้สาธารณะ จำนวน 4,297,307.74 ล้านบาท แบ่งออกเป็นหนี้ต่างประเทศ 346,047.21 ล้านบาท หรือร้อยละ 8.05 และหนี้ในประเทศ 3,951,260.53 ล้านบาท หรือร้อยละ 91.95 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้างและเป็นหนี้ระยะยาว 4,254,946.61 ล้านบาท หรือร้อยละ 99.01 และหนี้ระยะสั้น 42,361.13 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.99 ของยอดหนี้สาธารณะคงค้าง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6 และ 7 ตามลำดับ

ตารางที่ 6 สัดส่วนหนี้ต่างประเทศและหนี้ในประเทศ

	หนี้สาธารณะ		หนี้ต่างประเทศ		หนี้ในประเทศ	
	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	%	(ล้านบาท)	%	
1. หนี้ของรัฐบาล	3,088,521.36	45,898.05	1.49	3,042,623.31	98.51	
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	1,060,422.29	293,898.07	27.72	766,524.22	72.28	
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	148,364.09	6,251.09	4.21	142,113.00	95.79	
4. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู	-	-	-	-	-	
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	-	-	-	-	-	
รวม	4,297,307.74	346,047.21	8.05	3,951,260.53	91.95	

หมายเหตุ : อัตราแลกเปลี่ยนบาทต่อเหรียญสหรัฐ ณ วันที่ทำการสุดท้ายของเดือนเท่ากับ 31.6912

ตารางที่ 7 สัดส่วนหนี้ระยะยาวและหนี้ระยะสั้น

	หนี้สาธารณะ		หนี้ระยะยาว		หนี้ระยะสั้น	
	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	%	(ล้านบาท)	%	
1. หนี้ของรัฐบาล	3,088,521.36	3,088,521.36	100.00	-	-	
2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	1,060,422.29	1,039,121.16	97.99	21,301.13	2.01	
3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน)	148,364.09	127,304.09	85.81	21,060.00	14.19	
4. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟู	-	-	-	-	-	
5. หนี้หน่วยงานอื่นของรัฐ	-	-	-	-	-	
รวม	4,297,307.74	4,254,946.61	99.01	42,361.13	0.99	

หมายเหตุ: การนำข้อมูลและหรือบทวิเคราะห์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะไปใช้และหรือเผยแพร่ต่อ ขอความร่วมมืออ้างแหล่งที่มาของข้อมูลด้วย

ส่วนวิจัยนโยบายหนี้สาธารณะ สำนักงานนโยบายและแผน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5512

ผลการดำเนินการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐประจำเดือนมกราคม 2555

นายจักรกฤษณ์ พาราพันธกุล ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ขอสรุปผลการดำเนินการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐประจำเดือนมกราคม 2555 ดังนี้

ผลการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ

1. การบริหารจัดการหนี้รัฐบาล

1.1 ผลการกู้เงินในประเทศของรัฐบาล

ประเภท	จำนวน
การกู้เงินเพื่อให้กู้ต่อ	254.45
รวม	254.45

การกู้เงินในประเทศของรัฐบาลในเดือนมกราคม 2555

ในเดือนมกราคม 2555 กระทรวงการคลังได้กู้เงินให้
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยกู้ต่อ จำนวน
254.45

1.2 การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐบาล

1.2.1 การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐบาลในเดือนมกราคม 2555

กระทรวงการคลังได้ดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้ ดังนี้

- การแปลงตั๋วเงินคลังเป็นพันธบัตรรัฐบาลจำนวน 5,000 ล้านบาท และพันธบัตรออมทรัพย์จำนวน 255.69

ล้านบาท

- การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและ
เสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 จำนวน 9,000 ล้านบาท

ตารางที่ 2 การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐบาลเดือน ม.ค. 2555		หน่วย : ล้านบาท
การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศ		
1. เงินกู้ชุดเขยการขาดดุลงบประมาณและการบริหารหนี้	5,255.69	
- Roll over	5,255.69	
- Refinance	-	
2. เงินกู้ชุดใช้ความเสียหายให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู	-	
FIDF 1	-	
FIDF 3	-	
3. เงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลั่ง	9,000.00	
กู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ		
พ.ศ. 2552		
รวม	14,255.69	

1.2.2 การกู้เงินล่วงหน้าเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐบาลในเดือนมกราคม 2555

ในเดือนมกราคม 2555 มีการกู้เงินล่วงหน้า (Pre-funding) จำนวน 27,000 ล้านบาท เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ของพันธบัตร FIDF 3 ที่จะครบกำหนดในวันที่ 2 กันยายน 2555 วงเงิน 206,023.25 ล้านบาท โดยเงินที่ได้จะนำไปให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาศูนย์กลางการบริการหนี้ในประเทศบริหารลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ให้เกิดผลตอบแทนและลดต้นทุนในการทำ Pre-funding

1.3 การชำระหนี้ของรัฐบาล

ในเดือนมกราคม 2555 กระทรวงการคลังได้ชำระหนี้เป็นเงิน จำนวน 19,870.15 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น

1.3.1 การชำระหนี้ของรัฐบาลจากเงินงบประมาณ

ตารางที่ 3 การชำระหนี้ของรัฐบาลเดือน ม.ค. 2555		หน่วย : ล้านบาท
การชำระหนี้ของรัฐบาล	จำนวน	
การชำระหนี้จากเงินงบประมาณ	16,075.16	
- ต้นเงิน	138.08	
- ดอกเบี้ย	15,505.44	
- ค่าธรรมเนียม	431.64	
- ค่าจัดซื้อเงินตราต่างประเทศ	-	

ในเดือนมกราคม 2555 กระทรวงการคลังได้ดำเนินการชำระหนี้โดยใช้เงินงบประมาณ รวม 16,075.16 ล้านบาท ดังนี้

- ชำระหนี้ในประเทศ 15,874.18 ล้านบาท โดยเป็นการชำระดอกเบี้ย 15,442.54 ล้านบาท และค่าธรรมเนียม 431.64 ล้านบาท

- ชำระหนี้ต่างประเทศ 200.98 ล้านบาท โดยเป็นการชำระต้นเงิน 138.08 ล้านบาท และดอกเบี้ย 62.90 ล้านบาท

1.3.2 การชำระหนี้ของรัฐบาลจากเงินนอกงบประมาณ

ในเดือนมกราคม 2555 กระทรวงการคลังได้ไถ่ถอนตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกภายใต้ พ.ร.ก. ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูระยะที่สอง (FIDF 3) ก่อนกำหนดจากบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จำนวน 3,794.99 ล้านบาท

2. การบริหารจัดการหนี้รัฐวิสาหกิจ

2.1 ผลการกู้เงินในประเทศของรัฐวิสาหกิจ

การกู้เงินในประเทศของรัฐวิสาหกิจในเดือนมกราคม 2555

ในเดือนมกราคม 2555 รัฐวิสาหกิจได้กู้เงินในประเทศเป็นจำนวน 20,000 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผลการกู้เงินในประเทศของรัฐวิสาหกิจ เดือนมกราคม 2555			
หน่วยงาน	เงินกู้ตามโครงการ	เงินทุนหมุนเวียนและอื่นๆ	รวม
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	-	20,000.00	20,000.00
รวม	-	20,000.00	20,000.00

2.2 การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ

การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจในเดือนมกราคม 2555

ในเดือนมกราคม 2555 รัฐวิสาหกิจได้ปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศเป็นเงิน 1,651.06 ล้านบาท โดยมีรายละเอียดปรากฏตารางที่ 5

ตารางที่ 5 การปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ เดือนมกราคม 2555			
หน่วยงาน	การกู้ใหม่มาชำระหนี้เดิม (Refinance)	การขยายอายุสัญญาเงินกู้ (Roll Over)	รวม
1. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	-	1,259.00	1,259.00
2. การประปานครหลวง	-	392.06	392.06
รวม	-	1,651.06	1,651.06

ส่วนวิจัยนโยบายหนี้สาธารณะ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

โทร. 0 2265 8050 ต่อ 5512

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2554

	ล้านบาท
สินทรัพย์	
สินทรัพย์หมุนเวียน	
เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	0.90
เงินลงทุนระยะสั้น	46,953.51
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	1,508.49
รวมสินทรัพย์หมุนเวียน	48,462.90
สินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	
เงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่มีภาระผูกพัน	790.77
เงินลงทุนในบริษัทร่วม	90,057.59
เงินลงทุนระยะยาว	188.38
สิทธิรับชำระหนี้ตามโครงการช่วยเหลือ	48,217.67
สินทรัพย์รอการขายสุทธิ	21.59
อุปกรณ์สุทธิ	2.89
รวมสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน	139,278.89
รวมสินทรัพย์	187,741.79
หนี้สินและเงินกองทุน	
หนี้สินหมุนเวียน	
ค่าใช้จ่ายรอธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บ	10.95
ค่าใช้จ่ายค้างจ่าย	482.62
หนี้สินหมุนเวียนอื่น	46.94
รวมหนี้สินหมุนเวียน	540.51
หนี้สินไม่หมุนเวียน	
พันธบัตรกองทุน	30,445.18
ภาระตามโครงการช่วยเหลือ	25.91
รวมหนี้สินไม่หมุนเวียน	30,471.09
รวมหนี้สิน	31,011.60

กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
งบแสดงฐานะการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน 2554

	ล้านบาท
เงินกองทุน	
เงินที่สถาบันการเงินนำส่ง	272,224.47
เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งสมทบ	3,900.00
เงินชดเชยความเสียหายจากรัฐบาล	198,457.21
ส่วนเกินจากการปรับมูลค่าเงินลงทุน	46.34
รายได้สูง/(ต่ำ)กว่าค่าใช้จ่ายสะสม	(327,573.41)
รายได้สูง/(ต่ำ)กว่าค่าใช้จ่ายงวดนี้	9,675.58
รวมเงินกองทุน	156,730.19
รวมหนี้สินและเงินกองทุน	187,741.79
ภาระผูกพันและความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น	
การอวัลตัวสัญญาใช้เงิน	37,735.66
การค้าประกัน	2.45
ดอกเบี้ยจ่ายตามโครงการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงิน	3.13
	37,741.24

เบื้องลึกแหล่งเงินพระราชกำหนดใช้หนี้กองทุนฟื้นฟู...ไม่ง่ายอย่างที่คิด*

ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล

กองทุนฟื้นฟู ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๘ ตอนที่ตั้งเนื่องจากสถาบันการเงินหลายแห่งเกิดมีปัญหา มีคำถามว่าจะแก้ปัญหาได้อย่างไร ก่อนปี ๒๕๒๘ เคยเกิดปัญหาสถาบันการเงินเหมือนกัน และมีวิธีการแก้ไขหลายแบบ เช่น “สหธนกิจ” วิธีการแก้ปัญหาคือ ให้นาการพาณิชย์ลงขันเพิ่มทุน และรับไปดำเนินการ ๒๔ ไฟแนนซ์ที่มีปัญหาก็กว๊วทีเดียวกันนี้ แต่ในปี ๒๕๒๘ เป็นครั้งแรกที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังนั่งคิดด้วยกัน สามารถระบุดัวแทนทั้งสองฝ่ายได้ ได้ข้อสรุปว่าให้อัดฉีดเงินเข้าไป เพื่อให้สถาบันการเงินอยู่ได้ แต่จะใช้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานในการอัดฉีดเงินไม่ได้

เพราะถ้าเกิดปัญหานี้เสียต้องรับหนี้มา ซึ่งจะปล่อยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหน่วยงานหลักของประเทศเกิดความเสียหายไม่ได้ทุกคนตกลงกันตั้งกองทุนฟื้นฟู ขึ้นมาเป็นหน่วยหน้าเพื่อกวาดปัญหา เช่น ไปอัดฉีด ไปเรียกหลักประกัน เพื่อไม่ให้ผู้ฝากเงินเสียหาย ผู้ฝากเงินสมัยก่อนถือว่ารัฐบาลเป็นประกัน ไม่ใช่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประกัน รัฐบาลต้องดูแลไม่ให้เกิดความเสียหาย คือ การอัดฉีดเงินให้ไปจ่ายผู้ฝากเงินได้ บริษัทไหนที่ผู้ถือหุ้นพอมิเงินทุนพอฟื้นได้ก็ฟื้นไปบริษัทที่ไม่มีเงินทุนก็ล้มไป พอล้ม จำนวนเงินที่ใส่ไปเพื่อจ่ายเงินฝากมีสินทรัพย์เหลือไม่พอ เกิดการขาดทุน จึงมอบให้กองทุนฟื้นฟู รับการขาดทุนไปก่อน รับไปจนถึงจุดที่มันนิ่งไม่มีอะไรเสียหายอีกแล้ว ก็จะต้องแปลงหนี้ระยะสั้นเพราะการขาดทุน สำหรับเงินที่ใช้ในการอัดฉีดใช้เงินกู้ระยะสั้น ตอนที่ผมเข้าไปกู้วันต่อวัน วันละหลายแสนล้านบาท กู้วันนี้ใช้พรุ่งนี้ทุกวัน พอหนี้นิ่งแล้ว ต้องแปลงหนี้ระยะสั้นเป็นหนี้ระยะยาว เพราะฉะนั้นกองทุนฟื้นฟู คือ หน่วยหน้า กู้เงินจากตลาดเงินเอาเข้าไปอัดฉีดให้ผู้ฝากเงินได้คืนหมด ทั้งนี้ ในการแปลงหนี้ระยะยาว มีหน่วยงานเดียวที่ออกพันธบัตรทางการเงินได้แล้วคนเชื่อถือ คือ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถออกพันธบัตรระยะยาวได้

ตอนนั้นกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยทะเลาะกันทุกคนรู้หน้าที่ว่าทำเพื่อประเทศชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุให้คุณธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสมัยนั้น เมื่อเข้ามาประชุมรอบแรก รวมยอดเงินที่เสียหายปี ๒๕๔๐ ประมาณ ๕ แสนล้านบาท และมีการกู้เงินจากตลาดมาอัดฉีดทุกวัน จึงได้มีการออกพันธบัตร ๕ แสนล้านบาท การดำเนินการลักษณะนี้เป็นเรื่องที่สมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ใช้ในการแก้ปัญหาลักษณะอย่างนี้เหมือนกันทั่วโลก เท่ากับ “ไม่ชุกหนี้ได้พรอม” เปิดให้คนเห็น

เมื่อผมเข้าไปปี ๒๕๔๔ ปรากฏยอดความเสียหายเพิ่มขึ้นอีกในช่วงระหว่างปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่ล้ม ความเสียหายเพิ่มขึ้น องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เอาหนี้มาแล้วจัดการไม่เป็นทำให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้น พอผมเข้าไปก็รับหนี้ทั้งหมดเข้ามา จากหนี้เดิม ๕ แสนล้าน กองทุนฟื้นฟู มีหนี้เสียเพิ่มอีก ๑.๒ แสนล้านบาท ซึ่งช่วงนั้นมี

* ที่มา : งานเสวนาเรื่อง “วิเคราะห์ร่างพระราชกำหนดการโอนหนี้กองทุนฟื้นฟู” คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕

การออกพันธบัตรระยะสั้นไปอีก ๑.๒ แสนล้านบาท ผมคำนวณแล้วรวมหนี้เหลือประมาณ ๗.๘ แสนล้านบาท ผมเจรจากับรัฐบาล เพราะตอนนั้นมีการดึงเงินจากตลาดออกมาอัดฉีดวันละ ๔ แสนล้านบาททุกวัน อย่างนั้นมันไม่ได้ ตลาดการเงินมันตรึงหมดและเป็นการหลอกทั่วโลก เป็นการชุกหนึ่ไว้ได้พรม เราทำอะไรต้องให้ถูกต้อง ต้องขอโควตาในการออกพันธบัตร ๔.๘ แสนล้านบาท แต่เสนอให้ทยอยออกพันธบัตรอีก ๓๐๕,๐๐๐ ล้านบาทก่อน

หลังจากนั้นปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ก็ทยอยออกพันธบัตรเพิ่มขึ้น เพราะมีความเสียหายของเดิม ทางบัญชีต้องมีการคำนวณออกมาเป็นตัวเลขได้ก่อนถึงมีการออกพันธบัตร แต่กว่าจะออกพันธบัตรได้สมัยนั้นต้องมีการเจรจากัน จะเห็นว่าสมัยนั้นไม่มีภาพออกมาว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยทะเลาะกับกระทรวงการคลังเลย เพราะการเจรจากับกระทรวงการคลังผมทำกันเงียบๆ ผมเจรจากันจนจบแล้วถึงเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตอนเจรจาเถียงกันหรือไม่เถียงกันแต่เมื่อจบแล้วนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่คราวนี้ยังไม่ทันเจรจาเสร็จ ตกลงกันไม่ได้กลับมีการนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ตอนที่ออกพันธบัตร ๗.๘ แสนล้านบาทนั้น มีการพูดถึงพันธบัตรที่ศูนย์ธารินทร์ออก ๕ แสนล้านบาท ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูก มีส่วนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบคือ ส่งเงินกำไร ๙๐% ไปช่วยใช้นี่เป็นสิ่งที่ถูกต้อง ที่เหลือกระทรวงการคลังรับผิดชอบหมด แต่หนี้ ๗.๘ แสนล้านบาททางกระทรวงการคลังรับหนี้คนเดียวไม่ไหวให้ผมไปหาทางแบ่งเบาภาระ ผมก็ดูจะเอาเงินที่ไหนจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิมพ์พันธบัตรออกมาไม่ได้ อย่งทั่วโลกจะเกิดเงินเพื่อขึ้นมาหาศาล ผมก็ไปเห็นเงินก้อนหนึ่ง คือ “เงินสำรองธบัตร” ซึ่งเป็นคนละส่วนกับเรื่องเงินสำรองระหว่างประเทศส่วนใหญ่อยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย อันนี้มีหนี้ควบคู่กันอยู่เป็นหนี้ที่ออกพันธบัตรไปซื้อดอลลาร์ ถ้าใครจะนำเงินตัวนี้ไปใช้ต้องนำหนี้ไปด้วย

“เงินสำรองธบัตร” อยู่ในบัญชีฝ่ายออกบัตร แต่เมื่อไปหาค่าจำกัดความทั่วโลกไม่ใช่เงินที่อยู่ในธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เป็นเงินของประเทศชาติ ผมก็เกลี้ยกล่อมคนธนาคารแห่งประเทศไทยเงินต้นเราไม่แตะเอาไว้สำรองธบัตร ถ้าแตะเงินต้นคนขาดความเชื่อถือธบัตรของเราทันที แต่ผลประโยชน์ที่ได้น่าจะเอามาทำประโยชน์ประเทศชาติได้ ไปช่วยใช้นี่จะดีกว่าหรือไม่ ก็ดีกว่า ตอนนั้นคุณใครจะเอาดอกเบี้ย ใครจะเอาเงินต้น กระทรวงการคลังรับจ่ายดอกเบี้ยไปปีละ ๖.๕ หมื่นล้านบาท ไม่มีใครผิดใครถูกก็ช่วยกันแก้ปัญหาประเทศชาติ คนที่ผิดคือสถาบันการเงินที่ล้มไปแล้ว จะไปทำอะไรใครได้ ตอนนั้นอัตราดอกเบี้ยประมาณ ๓% คำนวณว่า ๒๙ ปีใช้หนี้หมด แต่ถ้าปีไหนเงินบาทไม่แข็งก็จ่ายหนี้ได้เต็มที่ แต่พอปีไหนค่าเงินบาทแข็งเงินต้นของพันธบัตรทั้งหมดดอลลาร์เท่าเดิม แต่ค่าเป็นเงินบาทลดลง เป็นการขาดทุนที่ไม่ได้เป็นการขาดทุนจริง ๆ พอไปรวมกับผลประโยชน์ที่ได้ทางบัญชี ผลประโยชน์เป็นเงินบาททำให้กำไรลดลง หรือบางปีขาดทุนด้วยซ้ำไป ทำให้ส่วนที่เหลือไปจ่ายหนี้ลดลง นี่เป็นสาเหตุที่ทำให้การจ่ายหนี้ลดลงไป ไม่มีใครตั้งใจให้เป็นอย่างนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็อยากจะจ่ายแต่ไม่มีใครกล้าทำผิดกฎหมาย

ประเด็นที่สองซึ่งเกิดขึ้นระยะ ๒ - ๓ ปีหลัง ค่าเงินบาทไม่ได้แข็ง แต่ดอกเบี้ยในตลาดโลกลงมาก ขณะนี้เหลือไม่ถึง ๑% พันธบัตรเก่ายังมีอยู่ แต่พันธบัตรใหม่ไม่ใช้แล้ว อันนี้เป็นผีซ้ำด้ามพลอย ของพวกนั้นมันไม่ได้เป็นตลอดชาติ มันคงอยู่ต่ำกว่า ๑% ไปอีกพักหนึ่งจนกว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้น แต่จะฟื้นขึ้นเมื่อไหร่คงตอบยาก แต่ดอกเบี้ยคงกลับขึ้นมาได้ ส่วนเงินบาทขณะนี้เป็นที่รู้กันดีว่าไม่น่าจะแข็งค่าต่อไปได้อีก เพราะว่าดอลลาร์กำลังกลับขึ้นมา นี่คือนี่ที่ขวางอยู่

เมื่อเก็บเงินได้น้อย เราก็เห็นใจกระทรวงการคลังต้องจ่ายดอกเบี้ยต่อปี ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แบกภาระก็เหนื่อย ทำอย่างไรถึงจะไม่อยากรับภาระ ผมเองติดตามดูตั้งแต่วันแรกที่นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะใช้วิธีโอนหนี้ไปให้กองทุนฟื้นฟู ดีกว่าการโอนหนี้ให้ไปธนาคารแห่งประเทศไทย ผมก็รอดูว่าจะโอนอย่างไร การโอนหนี้ไปอยู่ที่กองทุนฟื้นฟู ไม่ได้เสียหายอะไร แต่มันน่าเกลียดคือ โลกจะมองว่าเอาหนี้ไปชุก

แต่เมื่อโอนหนี้ไปยังกองทุนฟื้นฟู แล้วกองทุนฟื้นฟู จะเอาเงินที่ไหนมาใช้หนี้ ก็ต้องไปออกพันธบัตรใช้หนี้โดยกระทรวงการคลังต้องค้ำประกันอีก ก็เหมือนเดิม ถ้าไม่ออกพันธบัตรใช้หนี้ ก็มีทางเดียวต้องกู้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องใช้วิธีการพิมพ์ธนบัตร ถ้าพิมพ์ธนบัตรอีก ๑ ล้านล้านบาท แต่วันนี้ธนบัตรหมุนเวียนอยู่ประมาณ ๑ ล้านล้านบาท ถ้าพิมพ์ธนบัตรอีกเท่าตัว ผมว่าประเทศนี้ไปไม่รอด และคิดว่าคงทำไม่ได้ และก็จริงๆ อีกสัปดาห์ถัดมามีการนำกฎหมายใหม่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

สำหรับร่างพระราชกำหนดที่ผ่านคณะรัฐมนตรี ถือว่าใช้ได้ เพราะกฎหมายนี้อ่านแล้วไม่มีการโอนหนี้จากรัฐบาลมายังกองทุนฟื้นฟู เพราะพันธบัตรที่ออกไปยังเก็บไว้ที่เดิม ลูกหนี้ยังเป็นกระทรวงการคลังเป็นตามเดิมทุกประการ และไม่มีข้อไหนระบุว่าในอนาคตจะโอนหนี้ได้ แต่ว่าได้เต็มที่สำคัญ เขาหาแหล่งเงินใหม่ส่วนเพิ่มมาช่วยชำระหนี้ แหล่งเงินชำระหนี้ปิดบัญชีเดิม และเปิดบัญชีใหม่ มีเงินกำไร ๙๐% จากธนาคารแห่งประเทศไทยมาเข้า มีเงินผลประโยชน์จากเงินสำรองธนบัตรมาเข้ารวม ทั้งมีส่วนเติมให้นำเงินค่าตั้งที่สถาบันประกันเงินฝากเก็บจากธนาคารพาณิชย์ให้นำมาเข้าได้อีก ซึ่งยังไม่ทราบว่าจะเท่าไร แต่เงินจาก ๓ ส่วนที่นำมาเข้าบัญชีคำนวณแล้วยังไม่พอจ่ายชำระดอกเบี้ยขณะนี้กระทรวงการคลังอยากสบายตัวไม่มีภาระดอกเบี้ย จึงได้เติมอีกข้อให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยให้เพิ่มการเก็บค่าธรรมเนียมจากเงินฝากได้อีกจนถึง ๑% อยากรู้ก็ตาม สำหรับระยะเวลาการใช้หนี้ ๒๙ ปี ผมคิดว่าคงไม่ได้ ต้องรอให้ดอกเบี้ยลงมา ๓% แต่ต้องแก้เรื่องสถาบันประกันเงินฝาก เพราะเงินไม่เหลือแล้ว สำหรับจุดอ่อนของพระราชกำหนดมีอยู่ ๒ จุด

๑. เรื่องสถาบันประกันเงินฝาก เดิมกำหนดเก็บค่าตั้ง ณ ระดับหนึ่ง เมื่อเก็บถึงยอดหนึ่งเพียงพอแล้วจะไม่เก็บอีก เพื่อถ้าเกิดมีธนาคารหรือสถาบันการเงินล้มไป จะได้ชดเชยสำหรับเงินฝากไม่เกิน ๑ ล้านบาท สำหรับผู้ฝากรายย่อย เพราะมีกว่า ๙๐% ของผู้ฝาก ส่วนเศรษฐกิจแล้วตัวเองแต่การดูแลต้องมีเงินก้อนหนึ่งจ่ายให้ผู้ฝากทันที ขณะที่เงินก้อนนั้นจะถูกดึงมาใช้หมดไปทางกระทรวงการคลังจะต้องมีอะไรสักอย่างแสดงออกมา จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีหรืออะไรก็ตามที่แรงกว่าการค้ำประกันเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาทยังคงอยู่ รัฐบาลจะจ่ายเงินให้ แต่จะนำเงินที่ไหนมาจ่าย กระทรวงการคลังต้องแสดงเจตนาไว้ให้ชัดเจน เช่น การออกพันธบัตรมาจ่ายให้

เพราะในสถานการณ์จากนี้ไปจะไปหวังเงินพึ่งจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุนฟื้นฟูทุกคนคงเข็ด ทุกคนคงไม่เอาด้วย ทุกคนทำมาโดยลักษณะร่วมกันทำ แต่ตอนนี้เกิดความรู้สึกแตกแยก เพราะอะไรก็ไม่รู้ ถ้ากระทรวงการคลังแสดงเจตนาชัดเจน ถึงไม่มีก็ไม่เป็นไร แต่ถึงเวลาเกิดเหตุการณ์ขึ้น กระทรวงการคลังจะหาเงินมาใช้หนี้ให้แก่ผู้ฝากเงินที่มีเงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาทได้ครบถ้วน โดยแนวนโยบายของสถาบันประกันเงินฝากที่ได้ตั้งขึ้นมา แนวความคิดนี้ต้องคงไว้

๒. การที่เพิ่มอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บค่าธรรมเนียมจากเงินฝากได้อีกจาก ๐.๔% จนถึง ๑% เป็นเงินมหาศาลที่จะเก็บจากธนาคารพาณิชย์ อีก ๖๐,๐๐๐-๗๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ถ้าจะเก็บเงินตรงจุดนี้เพิ่มธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องผลักรถเงินมากขนาดนั้น ไม่อย่างนั้นแบงก์ล้ม การผลักรถให้ผู้ฝากเงินมี ๒ ทาง คือ โดยลดดอกเบี้ยเงินฝากที่น้อยมากอยู่แล้ว และเพิ่มดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งกระทบแน่นอน การเพิ่มภาระอีก ๐.๖% กระทบต่อเศรษฐกิจแน่นอน

ผมเชื่อว่าตัวรัฐมนตรีกระทรวงการคลังคงไม่คิดผลักรถ แต่ต้องออกมาพูดให้ชัดเจนว่าเจตนาคืออะไร ถ้าเจตนา ๒๕ ปีคำนวณให้เสร็จว่า จะเก็บเพิ่มเท่าไร ๐.๒ หรือ ๐.๒๕ ไม่ใช่ ๐.๖ ไม่ใช่ทำให้แบงก์ตกอยู่ในความกลัว เพราะทางสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังออกมาให้ข่าวว่า จะขึ้น ๐.๖ แบงก์ก็เตรียมจะขึ้นดอกเบี้ยแล้ว

ส่วนที่มีผู้เสนอให้นำเงินสำรองระหว่างประเทศมาตั้งเป็นกองทุนแล้วบริหารได้หรือไม่นั้น หากพิจารณาตอนนี้เรามีเงินสำรองประมาณ ๑.๙ แสนล้านบาท ถ้านำเอามา ๒๐% เท่ากับ ๓๘,๐๐๐ ล้านบาท ถ้ามองว่าจะนำมาจากไหน เป็นสำรองอยู่ที่ฝ่ายการธนาคารประมาณ ๑.๒๕ แสนล้านบาท เงินจำนวนนี้แบ่งเป็นเงินข้างซ้ายเป็นดอลลาร์หรือยูโร และไปลงทุนถือเป็นพันธบัตรเป็นหลักทรัพย์ทางขวาขออนุญาตกระทรวงการคลังออกพันธบัตร เพื่อนำเงินบาทมาซื้อตัวนี้ เพราะถ้าไม่ทำอย่างนั้นเงินบาทจะท่วมตลาด เวลาซื้อดอลลาร์เข้ามา จะนำเงินบาทออกไป ต้องไปดูดกลับโดยออกพันธบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยมีทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ตัวนี้เท่ากันอยู่ หากใครนำเงินลูกหนี้ ๓๘,๐๐๐ ล้านบาทออกมาธนาคารแห่งประเทศไทยล้มวันนั้นเลย ถ้าเอาตัวนี้ออกมาก็ไม่เหลือดอกเบี้ยที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา

เหลืออันเดียว คือ บัญชีสำรองธนบัตรของฝ่ายออกบัตร ๖๐,๐๐๐-๗๐,๐๐๐ ล้านเหรียญ อันนี้หมุนธนบัตรไปแล้ว ๓๓,๐๐๐-๓๔,๐๐๐ กว่าล้านเหรียญ จากธนบัตรมี ๑ ล้านล้านบาท เหลืออีกประมาณ ๓๐,๐๐๐ ล้านเหรียญ ถ้าจะออกธนบัตรเพิ่มมาใช้ต้องคุยกันให้จบ แต่จะเหมือนอยู่บนเส้นด้าย จะมีส่วนเกินจากที่ใช้ไปหากนำมาใช้ ๒๐,๐๐๐ ล้านเหรียญไม่ถึง ๒๐% ก็ฉิวเฉียด ต้องนั่งคุยกันให้ดี แต่ต้องระวังอย่าให้เกิดความกลัวว่าเงินสำรองธนบัตรจะไม่มี แต่ถ้าจะนำเงินสำรองธนบัตรมาใช้ต้องพิจารณาให้ดีว่า เงินส่วนเกินนำมาใช้ได้แต่ต้องมีเงินเหลือเกินเท่าไรต้องตกลงกันให้ดี อันนี้เป็นหลักการที่ใช้ได้ถ้าทั้ง ๑.๙ แสนล้านบาทไม่มีหนี้ ผมเอาด้วยทั้งนั้น แต่ต้องทำด้วยความรู้เงินจำนวน ๑.๒-๑.๓ แสนล้านบาทเป็นเงินที่ถูกล็อกไว้แล้ว ไปนำมาใช้ไม่ได้

สำหรับกรณีเรื่องเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำนั้น ผมเห็นว่า การเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ เมื่อชาวบ้านเดือดร้อนเรื่องน้ำท่วม ชาวบ้านต้องการเงินกู้ไปแก้ปัญหา ไปปรับปรุงบ้าน สร้างบ้าน ถ้าไม่มีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำธนาคารพาณิชย์คงลดดอกเบี้ยได้ไม่มาก แต่ครั้งนี้ต้องการให้ชาวบ้านได้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาก ๆ เงินฝากธนาคารพาณิชย์ ๓% กว่าแล้ว ธนาคารรัฐก็น้อย การช่วยในกรอบที่เป็นไปได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นด้วย ก็ร่วมมือกันดี การทำอะไรต้องคุยกันก่อนว่าอันไหนทำได้ อันไหนทำไม่ได้ต้องแก้กันให้เสร็จ

ส่วนกรณีที่มีนักวิชาการเสนอเรื่องการตั้งเงินสำรองธนาบัตรมาใช้ขึ้น ในอดีตเคยเกิดขึ้น สมัยพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อดีตอธิบดีกรมตำรวจ นำเงินสำรองไปซื้อรถถัง หลังจากนั้นอ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยถูกย้ายด้วยก็สู้กันมาตลอด เลยเกิดแนวคิดที่ว่า ตราบิตที่ไม่มีกฎหมายกันไม่ให้แตะเงินสำรองธนาบัตรมันอันตรายอย่างยิ่งต่อประเทศชาติ แนวคิดนี้ก็ อยู่ในใจของทุกคนที่มีสติสัมปชัญญะดี และคงจบว่า อย่าไปแตะเลย แต่ผมไม่ออกไปปิดกันไม่ให้ แสดงความเห็น

ตอนนี้ผมเช็คตัวเลขล่าสุดวันนี้มีเงินหมุนในระบบ ๑.๓ แสนล้านบาทเหรียญ ใช้เงินสำรอง หนุนไป ๔๑ ล้านบาทเหรียญแล้ว เหลือ ๒๘ ล้านบาทเหรียญที่เป็นส่วนเกิน ไม่ควรไปแตะ ถ้าแตะตัวนี้วันหนึ่ง คงไปแตะเพื่อซื้อรถถัง... เพื่อไปลงทุนในแก๊สธรรมชาติ คิดว่าไม่ควรแตะ

อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ธาริษา วัฒนเกส กับประเด็นพระราชกำหนดโอนหนี้กองทุนฟื้นฟู*

อภิสิทธิ์ ลิ้มศุภนาค

ผู้สัมภาษณ์ : ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงไม่เข้าใจว่าหนี้กองทุนฟื้นฟู คืออะไร? เกิดขึ้นมาได้อย่างไร ?

คุณธาริษา : เรื่องนี้คงต้องย้อนอดีตกันสักหน่อย สาเหตุของการเกิดหนี้กองทุนฟื้นฟู ก็เพราะว่าในยุคก่อนเกิดวิกฤตต้มยำกุ้งในปี ๒๕๔๐ อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศต่ำกว่าประเทศไทยมาก ประกอบกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันตัดสินใจที่จะทยอยเปิดเสรีทางการเงินตามความเชื่อในยุคนั้นว่าการเปิดเสรีเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ จึงทำให้ภาคเอกชนหลายแห่งกู้เงินต่างประเทศ ห้างลงทุนทางตรงและเก็งกำไรเพื่อหวังส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า หรือแม้กระทั่งการกู้มาเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น หากไปดูเงินฝากและการปล่อยกู้ในช่วงนั้นต้องบอกเลยว่าเมื่อเงินฝากส่วนใหญ่เป็นเงินที่พร้อมไถ่ถอนออกไปได้ทุกเมื่อ แต่การปล่อยกู้เป็นแบบเงินกู้ระยะกลาง-ยาว เมื่อเริ่มมีสัญญาณวิกฤตการเงิน ความไม่มั่นใจต่อภาวะเศรษฐกิจก็เกิดขึ้น การถอนเงินเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเป็นต้นตอสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการล้มของสถาบันการเงินหลายแห่ง การหยุดภาวะตื่นตระหนกดังกล่าว ภาครัฐบาลโดยทางกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องค้ำประกันเงินฝากของประชาชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและป้องกันการโยกเงินออกจากระบบซึ่งจะซ้ำเติมปัญหามากขึ้น นอกจากนี้ก็ต้องมีการจัดการกับภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากการล้มของสถาบันการเงิน จึงมีการจัดตั้ง ปรส.(องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน) เพื่อขายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนที่ปิดลง ซึ่งก่อให้เกิดผลขาดทุนมหาศาล และมีการเข้าแทรกแซงธนาคารพาณิชย์ ๔ แห่งทำให้ทางการต้องเข้าซื้อหนี้เสียเพื่อเป็นช่องทางหนึ่งให้ธนาคารเหล่านั้นฟื้นตัวได้ การดำเนินการเหล่านี้ล้วนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากจึงเป็นที่มาของหนี้กองทุนฟื้นฟู

ผู้สัมภาษณ์ : แบบนี้ ก็เท่ากับว่า รัฐบาล และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ก่อให้เกิดหนี้กองทุนฟื้นฟู ใช่หรือเปล่า

คุณธาริษา : ถ้ามองจากหน้าที่ที่ต้องเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤตการเงินในครั้งนั้นก็ต้องบอกว่าถูกแต่ถูกเพียงครั้งเดียว หากจะมองกันจริง ๆ ภาคธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็นภาคการค้า ภาคอุตสาหกรรม และภาคการเงิน ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกันทุกภาคส่วน หรือแม้กระทั่งประชาชนผู้กู้เงินไปใช้เพื่อการบริโภค หรือซื้อสินทรัพย์ อย่างเช่น บ้าน รถยนต์ และอื่น ๆ ก็มีส่วนเกี่ยวข้องเช่นกัน เพราะผู้กู้ไม่ได้ประเมินภาระของตนหรือความเสี่ยง บางคนก็เป็นเงินตราต่างประเทศเพราะเห็นแก่ดอกเบี้ยต่ำแต่ก็มองข้ามไปว่าตนไม่มีรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศจึงมีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ทางฝากสถาบันการเงินก็เช่นเดียวกัน ไม่ได้วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้หรือความเสี่ยงของลูกค้านี้ เรียกว่าผู้กู้ก็กู้เพลิน ส่วนผู้ให้กู้ก็ให้กู้เพลิน กฎหมายก็มี

* ที่มา : ที่มา : กรุงเทพธุรกิจ www.bangkokbiznews.com วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕

ปัญหาเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินแต่เนิ่นๆ ต้องรอจนเงินกองทุนของสถาบันการเงินติดลบก่อน นั่นก็แปลว่าทุกภาคส่วนล้วนเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหา แต่พอปัญหาดังกล่าวปะทุจนก่อให้เกิดเป็นวิกฤต ผู้แก้ไขปัญหาย่อมเป็นภาครัฐซึ่งก็หนีไม่พ้นที่จะเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

ผู้สัมภาษณ์ : แล้วหนี้กองทุนฟื้นฟู อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด

คุณธรริษา : ตามหลักการขั้นพื้นฐาน หนี้ที่เกิดจากภาวะวิกฤตจำเป็นต้องแปลงเป็นหนี้สาธารณะ (fiscalization) นี่เป็นวิธีการที่ทุกประเทศใช้ เพราะกระทรวงการคลังมีหน้าที่หลักในการบริหารรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ โดยแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ ก็คือ เงินภาษีจากประชาชน และรายได้จากรัฐวิสาหกิจ แต่ถ้าหากให้ธนาคารกลางใช้หนี้ เนื่องจากธนาคารกลางไม่มีรายได้มาก ก็ต้องใช้วิธีพิมพ์ธนบัตรเพิ่ม ซึ่งทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและเป็นปัญหาหนักต่อเศรษฐกิจต่อไป

ผู้สัมภาษณ์ : กระทรวงการคลัง มีความสามารถในการจัดการกับหนี้กองทุนฟื้นฟู เนื่องจากมีรายได้เข้าสู่หน่วยงาน ซึ่งแตกต่างกับธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ไม่มีแหล่งรายได้มากพอที่จะมาบริหารจัดการกับหนี้กองทุนฟื้นฟู เป็นความเข้าใจที่ถูกต้องหรือไม่

คุณธรริษา : เข้าใจได้ถูกต้อง ถ้าจะให้อธิบายง่าย ๆ ในเรื่องหนี้กองทุนฟื้นฟูกับหน้าที่รับผิดชอบ อาจจะเปรียบเทียบเป็นภาพของครอบครัวหนึ่งในยุคก่อนปี ๒๕๔๐ ที่ประกอบกิจการค้าขาย มีความเจริญรุ่งเรือง มีเงินทองมากมาย เมื่อเผชิญวิกฤตการเงินในปี ๒๕๔๐ กิจการนั้นประสบปัญหาการเงิน ครอบครัวที่เคยมีฐานะการเงินร่ำรวยก็เริ่มผืดเคือง มีภาระหนี้สินมากมาย สมาชิกในครอบครัวบางคนที่เคยสบายก็ต้องลำบาก ต้องช่วยกันตามหน้าที่ สมมติ หัวหน้าครอบครัวหลัก ๒ คน คนหนึ่งหารายได้และจัดการรายจ่าย อีกคนหนึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลและเตือนถึงภาวะการเงินของครอบครัว ส่วนสมาชิกทุกท่านในบ้านเมื่อมีรายได้ก็ต้องแบ่งเงินไปให้หัวหน้าครอบครัว ผู้ที่หารายได้และจัดการรายจ่าย เพื่อชำระคืนหนี้ ถ้าเปรียบเทียบกัน ที่หารายได้และจัดการรายจ่าย ก็คือกระทรวงการคลัง ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลภาระต่าง ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและเตือนถึงภาวะการเงินของครอบครัว ก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนสมาชิกทุกท่านในบ้าน ก็คือ ประชาชนผู้เสียภาษีนั่นเอง ... เมื่อเข้าใจองค์ประกอบเหล่านี้ ก็คงพอทราบกันแล้วว่าหน่วยงานบริหารจัดการหนี้กองทุนฟื้นฟู ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารรายได้รายจ่ายของรัฐ ซึ่งก็คือ กระทรวงการคลังนั่นเอง

ผู้สัมภาษณ์ : การออกพระราชกำหนดโอนหนี้กองทุนฟื้นฟู ก็ไม่เป็นธรรมกับธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วทำไมรัฐบาลต้องทำแบบนี้

คุณธรริษา : ก็เพราะมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภาวะอุทกภัยน้ำท่วมปี ๒๕๕๔ ที่มีการประเมินว่า เสียหายประมาณ ๗ แสนล้านบาท หรืออาจจะสูงกว่านั้น โดยผลการประเมินดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากการผ่านงบประมาณปี ๒๕๕๕ ไปแล้ว นั่นก็คือ รัฐบาลได้จัดสรรจำนวนเงินที่จะใช้ในแต่ละหน่วยงานไปเรียบร้อยแล้ว สรุปลง่าย ๆ ก็คือ ไม่มีเงินเหลือ ... เมื่อมีความ

เสียหายในระดับนี้ การหาเงินแบบเร่งด่วนเพื่อมาฟื้นฟู เยียวยา และพัฒนาป้องกันระบบบริหารจัดการน้ำจึงเกิดขึ้น หากเราได้ติดตามข่าวคงได้ยินแล้วว่าพระราชกำหนด ๓ ฉบับ เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน ซึ่งมีมูลค่ารวมสูงถึง ๗ แสนล้านบาท แต่เวลาที่รัฐบาลจะกู้เงินเพิ่ม ย่อมต้องคำนึงถึงมูลค่าหนี้สาธารณะ ตามกฎเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ในแง่ของการบริหารจัดการ คือ ต้องไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP จากรายงานตัวเลขในเดือน ต.ค. ๒๕๕๔ มูลค่าหนี้สาธารณะอยู่ที่ระดับ ๔.๓๓ ล้านล้านบาท หรือเทียบเป็นร้อยละ ๔๑.๐๓ ของ GDP หากรวมเงินกู้ที่ต้องกู้เพิ่มอีกจำนวน ๗ แสนล้านบาท ก็เท่ากับว่า มูลค่าหนี้สาธารณะจะขยับขึ้นไปแตะระดับ ๕ ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๔๗-๔๘ ของ GDP นอกจากนี้ การที่กระทรวงการคลังผลการกระจายดอกเบียให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ก็เป็นการประหยัดรายจ่ายได้ถึงปีละ ๕-๖ หมื่นล้านบาทที่สามารถนำไปใช้จ่ายอย่างอื่นแทนได้

ผู้สัมภาษณ์ : เมื่อหนี้สาธารณะสูงในระดับ ๕ ล้านล้านบาท เลยเป็นเหตุผลที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดโอนหนี้กองทุนฟื้นฟูมูลค่า ๑.๑๔ ล้านล้านบาท เพื่อทำให้หนี้สาธารณะลดลงไปใกล้เคียงกับระดับเดิม

คุณธรริษา : น่าจะเป็นความเข้าใจที่ถูกต้อง เพียงแต่หลักการไม่ถูกต้องเนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีรายได้ที่จะมาบริหารจัดการหนี้ก้อนนี้ ซึ่งต่างจากกระทรวงการคลังที่มีรายได้ ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ... และตามความเป็นจริง การจัดการเรื่องหนี้กองทุนฟื้นฟูก็ยังมีเวลาในการหาข้อสรุปโดยผ่านการประชุมสภา เพื่อออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ ยังไม่ขนาดเร่งด่วนจนทำให้ต้องออกเป็นพระราชกำหนด การกระทำของรัฐบาลถ้าเรียกตามหลักการ ก็คือการโยกตัวเลขหนี้ไปไว้อีกที่หนึ่ง เพื่อเปิดช่องในการกู้เงินและใช้จ่ายมากขึ้นนั่นเอง

ผู้สัมภาษณ์ : แบบนี้พระราชกำหนดโอนหนี้กองทุนฟื้นฟู ก็ไม่มีความจำเป็นใช่หรือไม่

คุณธรริษา : ถ้ามองจากกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ ที่ต้องไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP ก็ต้องบอกว่า ถ้ากู้เงินเพิ่มจำนวน ๗ แสนล้านบาท ให้เต็มทีเลยก็น่าจะอยู่ในระดับไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ยังอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้างต้น เพียงแต่ในแง่ของการเปรียบเทียบผลงานกับรัฐบาลหลาย ๆ ชุดที่ผ่านมา ที่ได้พยายามบริหารจัดการให้อยู่ในระดับร้อยละ ๔๐ ก็ถือว่า เป็นข้อเปรียบเทียบที่เห็นได้ชัดเจน จึงมองว่าเป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นเรื่องบริหารจัดการหนี้สาธารณะและหนี้กองทุนฟื้นฟู

หนี้กองทุนฟื้นฟูฯ และพระราชกำหนดเจ้าปัญหา*

รศ.ดร. วิมุต วานิชเจริญธรรม

ย้อนกลับไปในปี ๒๕๔๐ กลับไปสู่ช่วงก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเดือนกรกฎาคม

ในช่วงก่อนที่จะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ได้เริ่มมีสัญญาณฟองสบู่ใกล้แตก ปรากฏขึ้นเป็นระยะ เริ่มต้นจากการที่สถาบันการเงินประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างหนัก จนสั่นคลอนความเชื่อมั่นในระบบการเงิน ในวันที่ ๒๗ เดือนมิถุนายน ๒๕๔๐ นั้นเอง ทางการได้สั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนจำนวน ๑๖ แห่งเป็นระยะเวลา ๓๐ วัน

ต่อมาในวันที่ ๒๙ มิถุนายน พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แถลงยืนยันผ่านทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ ซึ่งมีใจความสำคัญสองประการคือ หนึ่ง จะไม่มีบริษัทเงินทุนใดๆ ถูกสั่งให้หยุดดำเนินกิจการนอกเหนือไปจาก ๑๖ บริษัทดังกล่าว และสอง รัฐบาลจะรับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ทั้งในประเทศและนอกประเทศของบริษัทเงินทุนทุกแห่งที่ไม่ได้ถูกสั่งให้หยุดดำเนินการ

การประกาศลดค่าเงินในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๐ ทำให้สถาบันการเงินต่างๆ ที่มีหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก ต้องมีภาระการชำระคืนที่เพิ่มขึ้นในทันที ซึ่งได้ก่อให้เกิดวิกฤติความเชื่อมั่นต่อระบบการเงินของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้มีมติตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้กองทุนฟื้นฟูฯ ดำเนินการประกันเงินฝากให้กับผู้ฝากเงินและรับประกันหนี้ของเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินด้วย โดยมาตรการนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ มาตรการ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยในแถลงการณ์ร่วมของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ นั้น ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า

“ในการรับประกันเงินฝากและหนี้สินของบริษัทเงินทุน ที่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ รัฐบาลจะให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเป็นผู้ดำเนินการรับประกัน โดยแยกบัญชีต่างหากจากการดำเนินการด้านอื่นของกองทุนฟื้นฟูฯ และรัฐบาลจะรับผิดชอบภาระจากการรับประกันนี้”

สถาบันการเงินที่เข้าข่ายได้รับการประกันจากรัฐบาลนั้นได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทย ๑๕ แห่ง สาขานาครพาณิชย์ต่างประเทศ ๑๙ แห่ง บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๓๓ แห่ง และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อีก ๑๒ แห่ง ซึ่งทั้งหมดนี้คือสถาบันการเงินที่ไม่ได้มีคำสั่งให้ระงับกิจการในเวลานั้น นั่นเอง

* ที่มา : ไทยพับลิก้า <http://thaipublica.org/2012/01/fidf-debt-draft-decree-problem/> ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕

จะเห็นได้ว่ากองทุนฟื้นฟูฯ ต้องรับบทหนักในฐานะที่ให้การรับประกันความเสียหายที่จะเกิดกับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ยังดำเนินการอยู่ในเวลานั้น ซึ่งหมายความว่าหากสถาบันการเงินนั้นๆ ต้องปิดกิจการลง กองทุนฟื้นฟูฯ จะรับภาระจ่ายคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวน

กองทุนฟื้นฟูฯ มิได้มีสินทรัพย์มากมายแต่อย่างใด เงินของกองทุนฟื้นฟูฯ นี้มีที่มาจากหลักๆ ก็จากเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดสรรให้ (ซึ่งก็เป็นการจัดสรรให้เป็นคราวๆ ไป) และเงินที่สถาบันการเงินนำส่ง โดยคิดเป็นสัดส่วนของยอดเงินฝาก (หรือเงินกู้ยืมแล้วแต่กรณี) ดังนั้นเพื่อให้กองทุนฟื้นฟูฯ สามารถหาแหล่งเงินทุนมาเจือจุนการรับประกันนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ จึงต้องทำการกู้ยืมหรือออกพันธบัตร โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้การค้ำประกัน อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดแคลนสภาพคล่องของสถาบันการเงินหาได้บรรเทาลงไม่ ในเดือนสิงหาคมปีนั้นทางการได้ประกาศปิดบริษัทเงินทุนและเงินทุนหลักทรัพย์เป็นการชั่วคราวเพิ่มอีก ๔๒ บริษัท รวมเป็นบริษัทเงินทุนและเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกปิดกิจการทั้งสิ้น ๕๖ บริษัท จากคำมั่นสัญญาที่จะให้ความคุ้มครองกับสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกปิดของรัฐบาลในขณะนั้นบัดนี้ได้กลายเป็นภาระอันหนักอึ้งของกองทุนฟื้นฟูฯ เพราะต้องหาเงินมาชดเชยความเสียหายให้กับผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวน

จากรายงานของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (หรือ ศปร. ๑) ระบุว่านับแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๐ ที่ได้มีการประกาศปิดบริษัทเงินทุนและเงินทุนหลักทรัพย์ทั้งสิ้น ๕๖ แห่ง เมื่อถึงปลายปี ๒๕๔๐ กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ให้เงินช่วยเหลือสถาบันการเงินไปกว่า ๗ แสนล้านบาท เงินจำนวนมหาศาลนี้กองทุนฟื้นฟูฯ ได้มาจากการออกพันธบัตรระยะสั้น ขายให้กับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีสภาพคล่องส่วนเกินเพื่อมาปล่อยกู้ให้กับสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง อย่างไรก็ตาม กองทุนฟื้นฟูฯ กลับต้องจ่ายดอกเบี้ยพันธบัตรในอัตราที่สูงมาก เพื่อแลกกับการพยุงสถานะของระบบการเงิน อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรที่กองทุนฟื้นฟูฯ ต้องจ่ายนั้นในบางช่วงสูงถึงร้อยละ ๒๔ ต่อปี วิธีการดำเนินการเช่นนี้ สร้างภาระที่พอกพูนยิ่งขึ้น จนกองทุนฟื้นฟูฯ มีเงินกองทุนติดลบ และทำให้ไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินอื่นๆ ได้ ข้ำร้ายยิ่งไปกว่านั้นการกู้ยืมผ่านพันธบัตรของกองทุนฯ ทำให้การจัดสรรสภาพคล่องในตลาดเงินเกิดความบิดเบือนตามไปด้วย

ด้วยเหตุนี้ ในปี ๒๕๔๑ รัฐบาลจึงออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังออกพันธบัตรกู้เงิน เพื่อชดเชยความเสียหายให้กับกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือที่เรียกว่าพันธบัตร FIDF ๑ โดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องนำส่งเงินเข้ามาใช้หนี้ที่เป็นเงินต้นประมาณ ๙๐% ของกำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยคาดว่าจะชำระหนี้หมดภายในระยะเวลา ๓๐ ปี ส่วนภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากการออกพันธบัตรนั้น กระทรวงการคลังจะเป็นผู้รับผิดชอบเอง

ฐานะการเงินของกองทุนฟื้นฟูฯ ก็ยังไม่ดีขึ้น เพราะสินทรัพย์ที่มีล้วนแต่เป็นสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ทำให้รัฐบาลในเวลาต่อมาต้องออกพันธบัตร FIDF ๒ (ในปี ๒๕๔๓) และ FIDF ๓ (ในปี ๒๕๔๕) ในวงเงิน ๑๑๒,๐๐๐ ล้านบาท และ ๗๘๐,๐๐๐ ล้านบาทตามลำดับ

เมื่อนำเงินกู้ทั้งหมดมารวมเข้าเป็นกองเดียว มูลค่าของกองทุนฟื้นฟูฯ มีมูลค่ารวมเท่ากับ ๑.๕ ล้านล้านบาท

มาถึงวันนี้หนังก่อนดังกล่าว ได้ถูกชำระเงินต้นไปบ้างแล้ว ซึ่งทำให้ยอดคงค้างมีมูลค่าเท่ากับ ๑.๑๔ ล้านล้านบาท นับจากปีที่ออก FIDF ๓ มาถึงวันนี้ก็เป็นเวลาร่วมสิบปีแล้ว มูลค่านี้ลดลงไปเพียง ๒.๖ แสนล้านบาท คิดเฉลี่ยต่อปีจะได้ว่า เงินต้นได้รับการชำระในจำนวน ๒.๖ หมื่นล้านบาทต่อปี

เงินต้นที่ได้รับการชำระไปเพียงเล็กน้อยนี้ได้สร้างภาระต่อกระทรวงการคลังตามไปด้วย เพราะต้องจัดงบประมาณประจำปีไว้เพื่อจ่ายดอกเบี้ยพันธบัตร ภาระนี้ได้สร้างข้อจำกัดทางด้านการคลังต่อรัฐบาลปัจจุบันที่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินจำนวนมหาศาลเพื่อดำเนินการโครงการตามที่หาเสียงไว้ และโครงการฟื้นฟูประเทศภายหลังมหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔

นี่จึงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องเร่งออกพระราชกำหนดเพื่อโอนภาระการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร FIDF รุ่นต่างๆ ไปให้กับธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในพระราชกำหนดดังกล่าวได้ระบุให้กองทุนฟื้นฟูฯ (ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือธนาคารแห่งประเทศไทย) เป็นผู้รับผิดชอบการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยของพันธบัตร FIDF ทั้ง ๓ รุ่น โดยในมาตรา ๕ ของร่างพระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดให้กระทรวงการคลังจัดตั้งบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนฟื้นฟูฯ ขึ้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องนำส่งเงินหรือสินทรัพย์ต่อไปนี้เข้าในบัญชีสะสมในแต่ละปีอันได้แก่

๑. ผลกำไรของธนาคารแห่งประเทศไทยในแต่ละปีจะต้องถูกนำส่งเข้าบัญชีเพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๙๐

๒. สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีจะถูกโอนเข้าบัญชีสะสมนี้ แทนที่จะนำส่งเข้าบัญชีสำรองพิเศษตามพระราชบัญญัติเงินตรา(มาตรา ๓๓)

๓. เงินหรือสินทรัพย์ใดๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ซึ่งเป็นมาตรา ๗ (๓) ในร่างพระราชกำหนดนั่นเอง)

๔. ให้กองทุนฟื้นฟูฯ นำส่งเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินเข้าบัญชีสะสมนี้

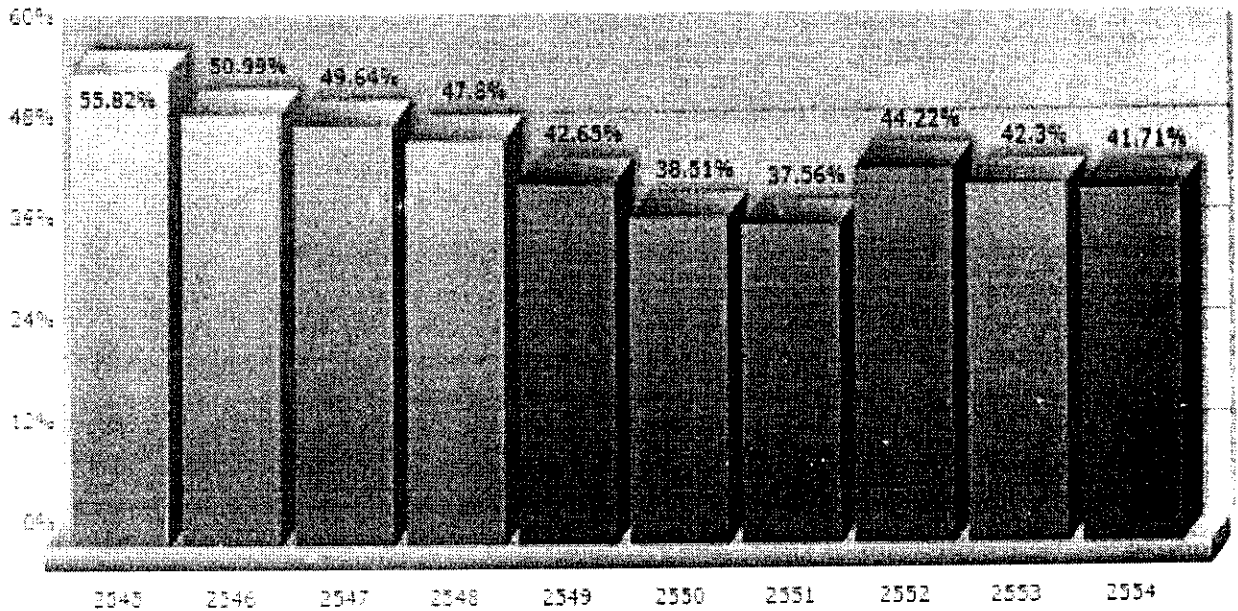
จะเห็นได้ว่าร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ได้แปลงหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ จากหนี้สาธารณะให้กลายเป็นภาระที่แบงก์ชาติ และสถาบันการเงินต้องช่วยกันแบกรับแทน สถาบันการเงินนั้นต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนฟื้นฟูฯ ซึ่งไม่ต่างจากการจ่ายภาษีให้กับรัฐบาล กรณีนี้อาจพอจะเข้าใจได้ หากมองว่าสถาบันการเงินคือผู้ได้รับประโยชน์จากการก่อหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ดังนั้นจึงสมควรต้องแบ่งเบาภาระหนี้ส่วนนี้บ้าง

แต่สำหรับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นแตกต่างออกไป การที่ธนาคารกลางรับชำระคืนหนี้สาธารณะนั้น จะกระทำได้ดีก็ด้วยการพิมพ์ธนบัตรใหม่ขึ้นมาเพียงสถานเดียว เราทราบกันดีว่าวิธีการ Monetize public debt หรือพิมพ์เงินเพื่อชำระหนี้สาธารณะนี้ไม่เพียงก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อตามมาเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงธนาคารกลางที่ถูกครอบงำโดยรัฐบาลหรือกระทรวงการคลัง อีกด้วย ประเด็นหลังนี้สร้างความเสียหายที่รุนแรงต่อการดำเนินนโยบายการเงินมาก เพราะจะทำให้นโยบายการเงินไร้ประสิทธิภาพ จนไม่สามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อีกต่อไป

วิวาทะอดีตขุนคลัง ...ความจริงที่ซ่อนอยู่*

หากจะย้อนถึงที่มาที่ไปพระราชกำหนด ๔ ฉบับนั้นมาจากความต้องการใช้เงินจำนวนมากของรัฐบาล แต่ด้วยปัญหาการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องมาหลายปี ซึ่งปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ มีวงเงิน ๒.๓๘ ล้านล้านบาท รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณขาดดุล ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ประกอบกับมหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี ๒๕๕๔ ที่ส่งผลกระทบต่อวงกว้าง โดยธนาคารโลกประเมินความเสียหายและความสูญเสียที่เกิดขึ้นครั้งนี้สูงถึง ๑.๓ ล้านล้านบาท ทำให้รัฐบาลพรรคเพื่อไทยใช้เป็นเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนต้องออกพระราชกำหนด ๔ ฉบับ เปิดช่องให้รัฐบาลกู้ยืมเงินเพิ่มขึ้นได้โดยไม่ติดขัดกรอบวินัยการคลัง

ทั้งนี้ เครื่องชี้วัดความยั่งยืนทางการคลังตามหลักมาตรฐานสากล จะกำหนดกรอบวินัยการคลังโดยดูจากสัดส่วนยอดคงค้างหนี้สาธารณะต่อจีดีพี (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) ต้องไม่เกิน ๖๐% ซึ่ง ณ สิ้น ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ หรือสิ้นปีงบประมาณรายจ่าย ๒๕๕๔ สัดส่วนยอดคงค้างหนี้สาธารณะต่อจีดีพีของไทยอยู่ที่ ๔๑.๗๑%

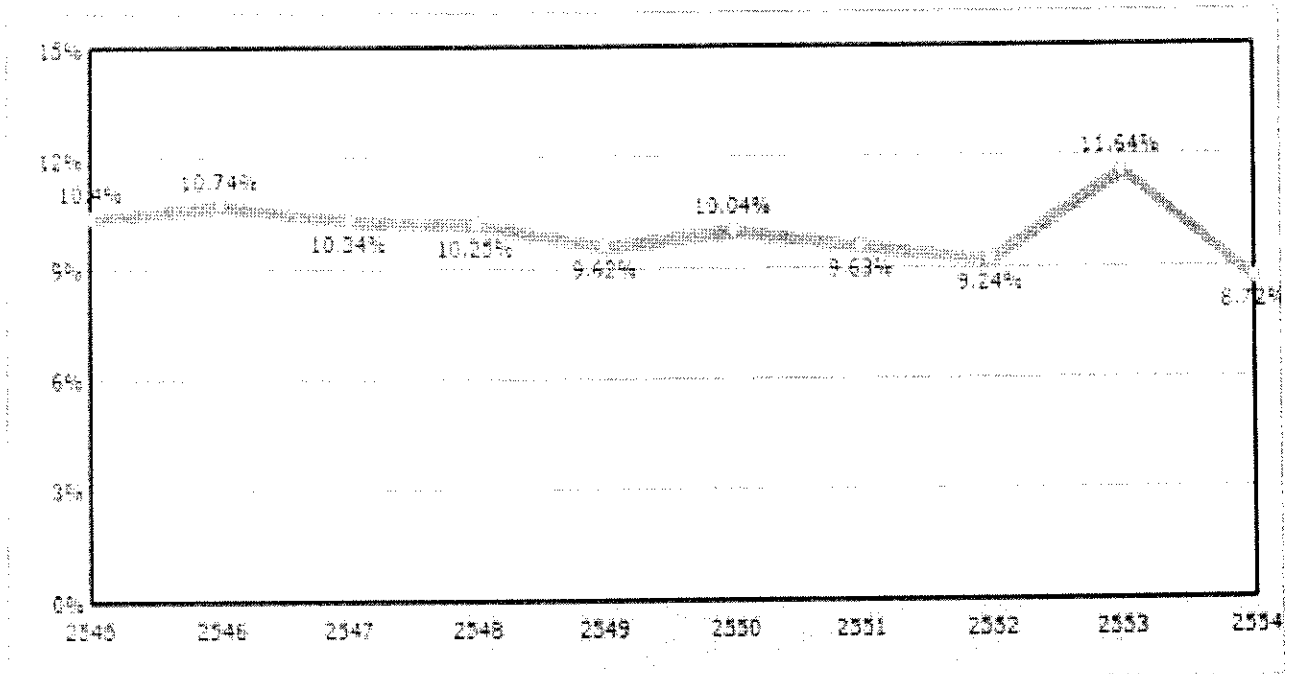


*ข้อมูลแสดงเป็นรายปีงบประมาณ

* ที่มา : เข้าถึงข้อมูลได้ที่ <http://thaipublica.org/๒๐๑๒/๐๒/thirachai-phuvanatanaranubala-debate-๒/>

ยอดคงค้างหนี้สาธารณะต่อจีดีพี ข้อมูลแสดงเป็นรายปีงบประมาณ ที่มา: สำนักบริหารหนี้สาธารณะ
<http://www.pdmo.go.th>

เครื่องชี้วัดอีกตัวหนึ่ง ที่กำหนดเป็นกรอบความยั่งยืนภายในของการจัดทำงบประมาณของเราเอง คือ การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อประมาณรายจ่ายหรือภาระหนี้ต่อประมาณ (debt service ratio) ต้องไม่เกิน ๑๕% ซึ่ง ณ สิ้นงบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๕๔ มีสัดส่วนอยู่ที่ ๘.๗๒%



ภาระหนี้ต่อประมาณ ข้อมูลแสดงเป็นรายปีงบประมาณ ที่มา: สำนักบริหารหนี้สาธารณะ
<http://www.pdmo.go.th>

พระราชกำหนด ๒ ฉบับที่ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาไว้ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ วงเงิน ๓.๕ แสนล้านบาท กับ พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

วิวาทะร้อนระหว่างอดีตขุนคลัง “ธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล” กับ ขุนคลังคนปัจจุบัน “กิตติรัตน์ ณ ระนอง” ทำให้การตอบโต้เรื่องตัวเลข “ภาระหนี้ต่อประมาณ” ยิ่งร้อนแรงขึ้น โดยอดีตขุนคลังออกแฉว่า ภาระหนี้ต่อประมาณ (debt service ratio) เท่ากับ ๘.๓๓% ไม่ใช่ตัวเลข ๑๒% อย่างที่รองนายกรัฐมนตรีหรือขุนคลังคนใหม่บอก จนกลายเป็นเรื่องของการจับเท็จว่าใครพูดจริง ใครพูดโกหก หรือถูกทั้งคู่แค่ต่างคนต่างหยิบตัวเลขมาใช้ผิดที่ผิดเวลาเท่านั้นเอง

คำตอบที่ได้จากสำนักบริหารหนี้สาธารณะ คือยอมรับว่า ตัวเลขล่าสุดของภาระหนี้ต้อง
งบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๕๕ เท่ากับ ๙.๓๓% ซึ่งรวมภาระดอกเบี้ย ๖๘,๐๐๐ ล้านบาท ของหนี้เงิน
ต้นพันธบัตรกระทรวงคลังที่ออกเพื่อชดเชยความเสียหายแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ
สถาบันการเงินจำนวน ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ตามที่นายธีระชัยออกมาแจกแจง ขณะเดียวกัน สำนัก
บริหารหนี้สาธารณะก็แก้ต่างว่า ตัวเลขที่กิตติรัตน์หยิบมาอ้างอิงก็ไม่ผิด เพียงแต่เป็นตัวเลขคนละตัว
กันเท่านั้นเอง เรียกว่า ถูกทั้งคู่

อย่างไรก็ตาม แม้สำนักบริหารหนี้สาธารณะจะบอกว่า ตัวเลขของกิตติรัตน์ไม่ผิด แต่คำ
ชี้แจงของกิตติรัตน์กลับบอกว่า ภาระหนี้ต้องงบประมาณที่ลดลงเท่ากับ ๙.๓๓% เป็นผลจากการออก
พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ใช่ กล่าวคือ ภาระหนี้ต้องงบประมาณที่ลดลงได้รวม
ภาระดอกเบี้ยนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไว้แล้ว ถ้าพระราชกำหนด มีผลบังคับใช้ สัดส่วนภาระหนี้ต้อง
งบประมาณจะลดลงไปอีก

เนื่องจากการจัดทำตัวเลขภาระหนี้ต้องงบประมาณนั้น อยู่ในกระบวนการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยนำเสนอต่อที่ประชุมสภา
ผู้แทนราษฎรจนผ่านการพิจารณาวาระ ๑ วาระในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ และผ่านขั้นตอนการแปร
ญัตติของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ ที่มีการ
ปรับลดปรับเพิ่มในรายละเอียดก่อนเสนอให้ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระ ๒ และ ๓
ระหว่างวันที่ ๔-๖ มกราคม ๒๕๕๕ และของช่วงตีกันวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้สภาผู้แทนราษฎรมีมติ
รับวาระ ๓ ผ่านร่างพ.ร.บ.งบประมาณด้วยคะแนน ๒๗๒ ต่อ ๓ เสียง

ในขณะที่จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการจัดทำประมาณการแผนการบริหาร
หนี้สาธารณะดำเนินการควบคู่ไปด้วย เพราะการจัดทำงบประมาณมีผลต่อการบริหารหนี้สาธารณะ
โดยการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ มีรัฐมนตรีคลังเป็นประธานกรรมการนโยบายและกำกับ
การบริหารหนี้สาธารณะ และการดำเนินการต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสำนัก
งบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์ฯ) สุดท้าย
แผนการบริหารหนี้สาธารณะจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

ทั้งนี้ แผนการบริหารหนี้สาธารณะจะประกอบด้วย แผนการก่อหนี้ใหม่ แผนการปรับ
โครงสร้างหนี้ แผนบริหารความเสี่ยง และกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ที่มีตัวเลขสัดส่วนยอดคงค้าง
หนี้สาธารณะต่อจีดีพี กับ ภาระหนี้ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ และประมาณให้เห็น
แนวโน้มในอีก ๔ ปีข้างหน้าด้วย จากกระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ เห็นชัดเจนว่า
มีการนำเสนอผ่านขั้นตอนต่างๆ อย่างโปร่งใส ไม่ซับซ้อนซ่อนเร้น

ดังนั้น เมื่อได้เรียงลำดับเวลาของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ และแผนการบริหารหนี้สาธารณะ กับ ช่วงเวลาการผลักดันเร่งออก พระราชกำหนด ๔ ฉบับ จะพบความจริงว่า เป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐมนตรีทั้งสองท่านจะไม่ทราบตัวเลขภาระหนี้ต้องงบประมาณ หรือใช้ตัวเลขต่างกัน เว้นแต่ไม่เห็นความสำคัญ

โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ในส่วนของกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ประมาณการภาระหนี้ต้องงบประมาณเท่ากับ ๑๑.๓%

สัดส่วน (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
หนี้สาธารณะคงค้าง / GDP	41.7	42.2	41.6	40.4	38.00
ภาระหนี้ / งบประมาณ	11.3	11.1	11.2	11.1	11.00

กรอบความยั่งยืนตามมรสคลัส

ที่มา : http://www.pdmo.go.th/upload/plan_pdf/plan_05102011141551.pdf



ต่อมา มีการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๑ โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนการปรับปรุงฯ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ในการปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะครั้งที่ ๑ นี้ ประมาณการภาระหนี้สาธารณะต้องงบประมาณเท่ากับ ๑๑.๕%

สัดส่วน (%)	ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
หนี้สาธารณะคงค้าง / GDP	43.5	46.4	48.0	48.7	48.1
ภาระหนี้ / งบประมาณ	11.5	12.4	12.9	13.2	13.4

กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ปรับปรุงครั้งที่ 1)

ที่มา : http://www.pdmo.go.th/upload/plan_pdf/plan_06122011141045.pdf



หลังจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะปรับปรุงครั้งที่ ๑ แล้ว จากข้อมูลของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ ไม่พบว่ามี การปรับปรุงแผนการบริหารหนี้สาธารณะเพิ่มเติมจากที่ปรับปรุงครั้งที่ ๑ จนกระทั่งมีการแปรรูปตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ และสภาผู้แทนราษฎรมีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๕ จึงมีการเปลี่ยนตัวเลขภาระหนี้ต้องบประมาณใหม่อีกครั้งเป็นเท่ากับ ๙.๓๓% แต่ยังไม่มีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ มีเพียงคำให้สัมภาษณ์ของนายจักรกฤตย์ พาราพันธกุล ผู้อำนวยการสำนักบริหารหนี้สาธารณะ

โดยในเอกสารงบประมาณโดยสังเขป ระบุรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ได้จัดสรรไว้เป็นจำนวน ๔๖,๘๕๔ ล้านบาท แต่ข้อมูลจากสำนักบริหารหนี้สาธารณะระบุว่า ได้รับจัดสรรชำระดอกเบี้ยเงินกู้จำนวน ๑๗๕,๒๔๔ ล้านบาท รวมภาระชำระคืนต้นเงินกู้กับดอกเบี้ยจ่าย หรือภาระหนี้ต้องบประมาณเท่ากับ ๒๒๒,๐๙๘ ล้านบาท หรือเท่ากับ ๙.๓๓% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ จำนวน ๒.๓๘ ล้านล้านบาท

ขณะที่การเสนอร่างพระราชกำหนด ๔ ฉบับนั้น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ต่อมามีการหารือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ และนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ แต่คณะรัฐมนตรีให้กลับไปหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งก่อนนำกลับมาเสนอใหม่อีกรอบในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผ่านร่างพระราชกำหนด ๔ ฉบับ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ หลังคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผ่านร่างพระราชกำหนด ๔ ฉบับ นายกิตติรัตน์และนายธีระชัย ได้นั่งแถลงข่าวคู่กันที่ทำเนียบรัฐบาล โดยชี้แจงไปในทางเดียวกันว่า พระราชกำหนด ๔ ฉบับมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะพระราชกำหนดโอนภาระหนี้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู เพื่อให้รัฐบาลสามารถกู้เงินได้โดยไม่ติดกรอบภาระหนี้ต้องบประมาณ

นายกิตติรัตน์ชี้แจงตอนหนึ่งว่า การโอนภาระหนี้ ๑.๑๔ ล้านล้านบาท ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ับภาระบริหารนั้น จะทำให้หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู เป็นหนี้สาธารณะที่ไม่เป็นภาระงบประมาณ ทำให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมเงินเพื่อสร้างอนาคตประเทศได้ โดยจะไม่ติดสัดส่วนดอกเบี้ยและเงินต้นต้องบประมาณรายปี หรือ debt service ratio ที่กำหนดกรอบไว้ไม่เกิน ๑๕% ซึ่งงบประมาณรายจ่ายปีนี้อยู่ที่ ๒.๓๘ ล้านล้านบาท ดังนั้น สัดส่วนนี้ต้องไม่เกิน ๓.๕ แสนล้านบาท แต่การออก พระราชกำหนด นี้ทำให้มีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณ ๖๔,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อชำระดอกเบี้ยหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ไม่เป็นภาระงบประมาณ สามารถทำให้รัฐบาลไม่ติดกรอบวินัยการคลัง

ด้านนายธีระชัยกล่าวตอนหนึ่งว่า เรามีความจำเป็นเร่งด่วนในขณะนี้ ตรงที่ว่า เรามีภาระดอกเบี้ยซึ่งเอาจากเงินงบประมาณ เอาจากภาษีประชาชนทุกคนไปชำระ ๖๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท และตลอดมาตั้งแต่ต้นมาถึงปัจจุบันจ่ายดอกเบี้ยไปแล้ว ๖๗๐,๐๐๐ ล้านบาท เพราะฉะนั้นต้องแก้ปัญหาหน้าอย่างครบวงจร

คำชี้แจงของทั้งคู่เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยใช้ตัวเลขภาระหนี้ต่องบประมาณเท่ากับ ๑๒% เหมือนกัน แต่หากพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ และการทำแผนบริหารหนี้สาธารณะแล้ว ทั้งสองท่านน่าจะทราบว่าภาระหนี้ต่องบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงจาก ๑๑.๕% ลดลงเหลือ ๙.๓๓% แต่ปล่อยเวลาผ่านไปประมาณ ๑๐ วัน ธีระชัยกลับเพิ่งมาบอกว่า ได้เห็นตัวเลขภาระหนี้ต่องบประมาณเท่ากับ ๙.๓๓% ก่อนจะออกจากตำแหน่งขุนคลังเพียง ๑ วัน ขณะที่กิตติรัตน์ก็ยังคงยืนยันใช้ตัวเลข ๑๒%

อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด

ดร. ปัญญา อุดชาชน¹

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติโดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชน การบัญญัติกฎหมายจึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในสถานการณ์บางสถานการณ์ และข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้วนำมาขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลัง เรียกว่า “พระราชกำหนด” (Emergency Decree) โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดไว้ บทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
2. การเปรียบเทียบการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
3. หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ

ปัจจุบัน

4. การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ
5. ความเห็นของผู้เขียน
6. สรุป

1. รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น จำนวน 18 ฉบับ และในจำนวนรัฐธรรมนูญ 18 ฉบับนี้ รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาลและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดมีจำนวน 17 ฉบับ คือ

- 1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475²
- 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475³
- 1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489⁴
- 1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490⁵
- 1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492⁶

¹ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ ระดับ 10 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

² พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 29.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, มาตรา 52.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 72.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา

1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495⁷

1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511⁸

1.8 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515⁹

1.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517¹⁰

1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519¹¹

1.11 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520¹²

1.12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521¹³

1.13 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534¹⁴

1.14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534¹⁵

1.15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218

1.16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

มาตรา 15

1.17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184

ส่วนรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 ฉบับ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดไว้ คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีขึ้นในช่วงการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

2. การเปรียบเทียบการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด
1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	1.1 ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ 1.2 แต่ต้องรับนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 150.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, มาตรา 88.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 146.

⁹ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, มาตรา 15.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 190.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 19.

¹² ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520, มาตรา 26.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 157.

¹⁴ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 26.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 172.

รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475	2.1 ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ 2.2 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	3.1 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันทั่วทั้งมิได้ก็ดี หรือเมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบก็ดี 3.2 ในการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภา
8. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	4.1 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา 4.2 เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า
9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	5.1 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ 5.2 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน 5.3 พระราชกำหนดที่ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 2 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 11. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	6.1 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา

รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด
	6.2 เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญ 2519) ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ธรรมนูญ 2520) โดยไม่ชักช้า
<p>12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521</p> <p>13. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534</p> <p>14. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534</p>	<p>7.1 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ (รักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ธรรมนูญ 2534) หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ</p> <p>7.2 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน</p> <p>7.3 พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามข้อ 7.2 จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>
<p>15. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540</p> <p>16. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (เงื่อนไขข้อ 8.1 และ 8.2)</p> <p>17. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (เงื่อนไข ข้อ 8.1 – 8.4 และเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบได้ ตามมาตรา 184 ทั้งวรรคหนึ่ง และวรรคสอง)</p>	<p>8.1 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ</p> <p>8.2 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน</p> <p>8.3 พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามข้อ 8.2 จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>8.4 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด</p>

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาได้ แต่การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลัง นอกจากนั้น เพื่อให้พระราชกำหนดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญที่แท้จริง รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดอีกด้วย

3. หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ 2 กรณี คือ พระราชกำหนดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 186

การเปรียบเทียบข้อเหมือนกันและแตกต่างกันในการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 และมาตรา 186

มาตรา 184	มาตรา 186
<ol style="list-style-type: none">1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ2. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ<ol style="list-style-type: none">2.1 รักษาความปลอดภัยของประเทศ2.2 รักษาความปลอดภัยสาธารณะ2.3 รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ2.4 ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ3. พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้4. คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้5. เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าและโดยเร็วเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ6. การนำเสนอต่อรัฐสภา โดยในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ด้านอกสมัยประชุมคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ7. สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป	<ol style="list-style-type: none">1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ2. เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน3. พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้4. คณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยเร่งด่วนและลับ5. จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา6. ในระหว่างสมัยประชุม7. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 มาใช้โดยอนุโลม

มาตรา 184	มาตรา 186
<p>แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น</p> <p>8. หากพระราชกำหนดนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องยกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล</p> <p>9. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นหรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป</p> <p>10. การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>11. การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ</p>	<p>8. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 มาใช้โดยอนุโลม</p> <p>9. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 มาใช้โดยอนุโลม</p> <p>10. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 มาใช้โดยอนุโลม</p> <p>11. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 มาใช้โดยอนุโลม</p>

การศึกษาในกระบวนการตราพระราชกำหนดแบ่งออกเป็น การเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา ความสมบูรณ์ของพระราชกำหนด การควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนดและกระบวนการควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติโดยไม่ชักช้า ดังนั้น ช่วงที่คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา จึงมี 2 กรณี คือ

1) กรณีในระหว่างสมัยประชุม การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นในสมัยประชุมสามัญทั่วไป โดยวันพุธจะพิจารณาร่างกฎหมาย วันพฤหัสบดีจะพิจารณาญัตติ กระทั่ง และ อื่น ๆ และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยวันพุธ วันพฤหัสบดี พิจารณาร่างกฎหมายตลอดสมัยประชุม ส่วนวุฒิสภาจะพิจารณาเรื่องที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรในวันศุกร์

2) กรณีอยู่นอกสมัยประชุม การเปิดสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภามักจะไม่เกิน 7 วัน ดังนั้น ภายใน 7 วันนี้ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดได้

3.2 ความสมบูรณ์ของพระราชกำหนด การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภา มี 2 กรณี คือ

1) การไม่อนุมัติ กล่าวคือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นจะ ตกไป และถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วย เสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นจะตกไป เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดที่ตกไป จะไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

2) การอนุมัติ กล่าวคือ พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาทั้งสอง หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าพระราชกำหนดนั้นได้รับการอนุมัติ เมื่อพระราชกำหนดได้รับการอนุมัติแล้ว นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

3.3 การควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185 วรรคแรก บัญญัติว่า

“ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตาม มาตรา 184วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้ง คำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นมานั้น” วรรคสอง บัญญัติว่า

“เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง” วรรคสาม บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตาม มาตรา 184วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น” และวรรคท้าย บัญญัติว่า

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งหมด”

3.4 กระบวนการการควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนด กระบวนการส่งพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ เป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอน คือ

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ

2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา

ดังนั้น เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ได้รับความเห็นดังกล่าว ต้องตรวจสอบว่ามีสมาชิกเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาแห่งตนหรือไม่ ถ้ามีครบประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ต้องส่งความเห็นไปยังศาล รัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย จะใช้ดุลพินิจเองว่าจะส่งหรือไม่ส่งไม่ได้ และเมื่อได้รับความเห็นของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาถ้าพระราชกำหนดใดที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยส่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว ภายหลังจากนั้นประธานวุฒิสภาได้ส่งพระราชกำหนดนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกได้หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 185 บัญญัติว่า “ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่า ประธานวุฒิสภาจะใช้ดุลพินิจไม่ส่งไม่ได้ ต้องส่งไปศาลรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถไม่รับวินิจฉัยได้เพราะถือว่าเป็นฟ้องซ้ำนั่นเอง¹⁶

4. การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

กรณีของต่างประเทศที่ได้นำมาศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสาธารณรัฐอิตาลี เนื่องจากว่าทั้งสามประเทศมีทั้งความเหมือนกัน คือ มีวิวัฒนาการการปกครองที่มาจากการประกาศเอกราชเพื่อเป็นอิสระหรือมาจากการปฏิวัติใหญ่ และมีประวัติศาสตร์ที่ถือว่าเป็นรากฐานกฎหมายมหาชน

¹⁶ สุเทพ สิริพงษ์กุล. บทความเรื่อง การใช้พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540, รัฐสภาสาร ปีที่ 52 ครั้งที่ 1 เดือนมกราคม พ.ศ. 2547, หน้า 81.

ได้แก่ คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา (The Declaration of Independence) และการประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ส่วนความแตกต่างกัน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมาย Common Law ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และประเทศสาธารณรัฐอิตาลีใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และมีศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) โดยการศึกษาการตราพระราชกำหนดของประเทศทั้งสามได้แบ่งออกเป็น วิวัฒนาการ เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร และการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.1 วิวัฒนาการ

1) ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบอบประธานาธิบดี (The Presidential System) โดยมีลักษณะแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด (Separation of Power) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 1 อนุมาตรา 1 จึงบัญญัติว่า อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของรัฐสภาสหรัฐ (All legislative powers shall be vested in the Congress of United State) ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลสูงสหรัฐในคดี J.W.Hampton, Jr & Co. V. United States, 1928 ได้วินิจฉัยว่า “อำนาจที่ได้ให้แก่ผู้แทนนั้นก็เพราะความเหมาะสมและความเชื่อถือต่อบุคคล บุคคลนั้นจึงไม่อาจที่จะมอบอำนาจดังกล่าวไปยังบุคคลอื่น องค์กัรนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กับประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชน จึงเป็น หลักปฏิบัติของรัฐบาลที่มาจากผู้แทนประชาชนว่าองค์กัรนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้อื่นผู้ใดได้” ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาจึงไม่อาจมอบอำนาจได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 วรรคท้าย บัญญัติว่า ในการออกกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจที่กล่าวมาในวรรคก่อน ๆ และอำนาจอื่น ๆ ทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญนี้ได้ให้ไว้กับรัฐบาลสหรัฐหรือกับกระทรวง ทบวง กรม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใด ๆ ในรัฐบาลสหรัฐ (to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the fore going powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any department or official thereof) จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มิได้ห้ามการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารไว้

2) ในระยะต่อมาเมื่อบทบาทของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปที่ต้องสนองตามความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว ศาลสูงสหรัฐเริ่มยอมรับหลักการมอบอำนาจ นิติบัญญัติให้กับฝ่ายบริหาร ดังศาลสูงสหรัฐได้วินิจฉัยคดี Buttfield V. Strandhan, 1904 ว่า การมอบอำนาจจะกระทำต่อเมื่อรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ (Standard) และขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของผู้รับมอบอำนาจ

3) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์ (Primary Standard) ว่ากรณีใดบ้างที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ และศาลสูงสหรัฐจะทำหน้าที่ควบคุมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

4.1.2 เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

1) เหตุผลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานาน ในสถานการณ์บางอย่างไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น การจลาจล เกิดสงคราม และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา และฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยตรง

(1) ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา คือ

ก. รัฐสภาตราบัญญัติจากหลักเกณฑ์มาตรฐาน (Standard) เพื่อให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วย การวางหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐได้วางบรรทัดฐานไว้ว่า ต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดพอเพียงและเป็นหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง (Broad Standards) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลสูงสหรัฐในคดี J.W. Hamton, Jr & Co. V. United States ว่า¹⁷

“ถ้ารัฐสภาจะกระทำทางนิติบัญญัติ โดยการตรากฎหมายวางหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เป็น intelligible principle กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรใดปฏิบัติตามมาตรานั้น การกระทำทางนิติบัญญัติดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยมอบอำนาจนิติบัญญัติ” (If Congress shall lay down by legislative act on intelligible principle to which the person or body authorized to fix such rates is directed to conform such legislative action is not a forbidden delegation of legislative power)

ข. รัฐสภาตราบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ตามสถานการณ์ (Contingent Legislative) โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดว่า หากมีสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น The McKinley tariff Act ค.ศ. 1890 ได้บัญญัติว่า การนำเข้าสินค้าบางชนิดไม่ต้องเสียภาษี แต่ถ้าปรากฏว่า ถ้าประเทศใดที่ผลิตสินค้าเหล่านี้จัดเก็บภาษี สินค้า ซึ่งเป็นผลผลิตของสหรัฐอเมริกา และประธานาธิบดีเห็นว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันโดยไม่มีเหตุผล ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะออกกฎหมายระงับสภาวะการปล่อยภาษี แล้วให้มีการชำระภาษีปกติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยตรง คือ ประธานาธิบดีเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

¹⁷ J.W. Hamton, Jr and Co. V. United States, 276 U.S. 394 409, ค.ศ. 1928.

ก. อำนาจฝ่ายบริหารเป็นอำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 Section 1

ข. ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ปกป้องรักษากฎหมายให้มีการปฏิบัติอย่างสุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 Section 3

ค. ประธานาธิบดีดำรงสถานะเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดทั้ง 3 เหล่าทัพของสหรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 Section 2

ง. ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่ง (Executive Order) ในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยคำสั่งมีผลใช้บังคับตั้งเช่นกฎหมาย เช่น

- ประธานาธิบดี รัสเวลท์ ออกคำสั่ง (Executive Order) เพื่อกำหนดแนวเขต ป้องกันทางทหาร ห้ามพลเรือนเข้าไปในค่ายกักกัน (Concentration Camps) ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2¹⁸

- ประธานาธิบดี รัสเวลท์ ตั้ง Office of Emergency Management, Board of Economic Warfare, Office of Censorship โดยเป็นพนักงานที่รับผิดชอบและขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีโดยตรง¹⁹

4.1.3 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

ศาลสูงสุดสหรัฐ (The U.S. Supreme Court) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สาเหตุที่ศาลสูงสุดสหรัฐทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบศาลเดี่ยวที่มีศาลสูงสุดสหรัฐเป็นศาลสูงสุด ดังนั้น ศาลสูงสุดสหรัฐจึงทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกับในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในขณะเดียวกันด้วย ดังตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุดสหรัฐได้ตัดสินคดีกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนี้²⁰

1) คดี Zemel V. Rusk (1965) กระทรวงการต่างประเทศไม่ยอมออกหนังสือเดินทางให้แก่ชาวสหรัฐ ฯ ที่ต้องการเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศคิวบา ชาวสหรัฐผู้หนึ่งจึงได้ฟ้อง กระทรวงการต่างประเทศต่อศาล เพื่อขอให้ศาลพิจารณาว่าเขามีสิทธิโดยชอบตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศที่จะเดินทางเข้าไปในประเทศคิวบา และการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ประธานาธิบดี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามพระราชบัญญัติ Passport Act. 1926 นั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจอนุญาตและให้ออกหนังสือเดินทาง

¹⁸ J.W. Peltason, Understanding the Constitution (New York : Holt, Rinehart and Winson, Inc., 1970), p. 78.

¹⁹ Edward S. Corwin, The Constitution of the United State of America : Analysis and Interpretation (Washington : U.S. Government Printing Office, 1964), p. 442.

²⁰ ธนิต ภูริเวทย์, วิทยานิพนธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 102.

และรับรองความถูกต้องของหนังสือเดินทางในต่างประเทศ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เป็นอย่างอื่นได้” ศาลสูงสุดได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมากกว่า การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ผู้พิพากษา Warren ยังให้ความเห็นว่า แม้การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้กว้างขวางมาก แต่ก็ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนหลักที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการต่างประเทศอย่างกว้างขวางกว่ากิจการภายในประเทศ

2) คดี Amalgamated Cullers V. Connally (1971) เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดี กำหนดอัตราค่าจ้างและราคาตามเศรษฐกิจของชาติ ศาลสูงสุดวินิจฉัยว่า ปัญหาการมอบอำนาจไม่ควรจะพิจารณาแต่เพียงว่าอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลที่ให้อยู่มีลักษณะเป็นอำนาจการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ หรือรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่พอเข้าใจได้หรือไม่ แต่สิ่งจำเป็นที่ควรพิจารณาอยู่ที่ว่า นโยบายในการมอบอำนาจนั้นจะต้องสามารถตรวจสอบได้ทั้งในทางเนื้อหาและวิธีการ เพื่อเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้รับมอบ ทั้งนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการมอบอำนาจ คือ การควบคุมการใช้อำนาจที่ได้รับมอบ และการบรรลุวัตถุประสงค์ในการมอบอำนาจได้ก็โดยวิธีการจำกัดขอบเขตทางเนื้อหาหรือวิธีการหรือทั้งสองประการ

4.2 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

4.2.1 วิวัฒนาการ

1) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปกครองด้วยระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi Parliamentary–Presidential System) ซึ่งเป็นลักษณะผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง เป็นประมุขของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลสามารถยุบสภาได้ และรัฐสภาสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะมีความสมดุลกันระหว่างฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

2) รูปแบบการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาอันยาวนานจนปัจจุบันอยู่ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (V Republique) ซึ่งมีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ที่เน้นถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของพลเมืองฝรั่งเศสโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยแห่งชาติเป็นของปวงชน ปวงชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทน และโดยวิธีการออกเสียงประชามติ

3) ด้วยเหตุนี้ จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาและลักษณะการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาจะกระทำโดยการตราบัญญัติ (La Loi)²¹ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรเดียวที่

²¹ อ้างแล้ว, หน้า 108.

ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่อาจใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เลย หากไม่มีรัฐบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายไว้

4.2.2 เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

1) เหตุผลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร คือ

(1) หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศฝรั่งเศสประสบปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐจำเป็นต้องปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมอย่างเร่งด่วนและมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อ แก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ขั้นตอนการตรากฎหมายของรัฐสภาต้องใช้เวลาาน จึงได้ใช้วิธีการใหม่โดยการตรารัฐบัญญัติมอบอำนาจเต็มให้แก่รัฐบาล (Loi d'habilitation) โดยกำหนดเงื่อนไขคือมีกำหนดระยะเวลาการมอบอำนาจเต็มที่และวิธีการกล่าวคือ ต้องออกกฎหมายในรูปของรัฐกฤษฎีกาในคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des Ministres) และต้องนำเสนอกฎหมายดังกล่าวให้รัฐสภาให้สัตยาบรรณภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจ

(2) ช่วงปลายในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ได้เกิดปัญหาแคว้นแอลจีเรีย ซึ่งเป็นแคว้น ๆ หนึ่งของฝรั่งเศสพยายามแยกตัวเป็นเอกราช²² ทำให้เกิดการรบกวนแบบกองโจรในแอลจีเรีย ฝรั่งเศสต้องส่งทหารไปปราบปราม ชาวฝรั่งเศสก็แตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งให้ปล่อยแอลจีเรียเป็นเอกราช เพราะเห็นว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษปล่อยอาณานิคมของตนหมด แล้วฝรั่งเศสจึงควรปล่อยแอลจีเรียด้วย แต่อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีส่วนได้เสียโดยเฉพาะนายทหาร พ่อค้า นายทุนใหญ่ ๆ ที่ไปลงทุนไว้ในแอลจีเรียเห็นว่า แอลจีเรียต้องเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศสต่อไป จนกระทั่งในวันที่ 13 พฤษภาคม 1958 เกิดการจลาจลระดับท้องถิ่นที่เมือง Alger โดยความสนับสนุนของทหารบางกลุ่ม สภาผู้แทนราษฎรภายใต้การบีบบังคับของกองทัพได้ตั้งนายพลเดอโกลล์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลในวันที่ 1 มิถุนายน 1958 นายพลเดอโกลล์ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยขอให้รัฐสภาตรารัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 มอบอำนาจให้รัฐบาลของนายพลเดอโกลล์ออกกฎข้อบังคับเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติได้ภายในระยะเวลา 6 เดือน เพื่อกำหนดมาตรการที่จะเป็นในการฟื้นฟูประเทศ ข้อบังคับที่ตราขึ้นตามรัฐบัญญัตินี้ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “รัฐกำหนด” (ordonnance) ต่อมานายพลเดอโกลล์ ได้ออกรัฐกำหนดจำนวน 15 ฉบับ เพื่อพัฒนาการเมืองใหม่ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5

2) หลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐสภาไว้ในมาตรา 34 เรียกว่า รัฐบัญญัติ (La Loi) และได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา 37 เรียกว่า รัฐกฤษฎีกา (décrets) และมาตรา 38 เรียกว่า รัฐกำหนด (ordonnance)

(1) รัฐสภาจะตรารัฐบัญญัติได้เฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 บัญญัติไว้ในมาตรา 34 เท่านั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกหลักดั้งเดิมที่ปฏิบัติมาว่า ฝ่ายนิติ

²² อังแล้ว, หน้า 121.

บัญญัติตราบัญญัติได้ทุกเรื่อง ขอบเขตของบัญญัติที่รัฐสภาสามารถตราได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ²³

ก. รัฐบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ (la loi fixe les règles) ซึ่งในกรณีนี้ถือว่า รัฐบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นั้นยังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งยังเป็นสถานการณ์ที่เหมือนกับกรณีออกกฎหมายก่อนปี 1958 ซึ่งรายละเอียดตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่ารัฐบัญญัติจะกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

- กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน และหลักประกันขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ในการใช้เสรีภาพ การเกณฑ์แรงงานประชาชนและทรัพย์สินในวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะและความสามารถของบุคคล ครอบครัว มรดกและการให้

- การกำหนดความผิดอาญาและความผิดลหุโทษ และโทษที่จะลงกับความผิดเหล่านั้น กระบวนวิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม สถานะผู้พิพากษา

- รายรับ - รายจ่ายประจำปี อัตราการเก็บภาษีอากร รายได้ทุกรูปแบบของรัฐ การออกเงินตรา

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสภาท้องถิ่น

- การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชนิดต่าง ๆ

- หลักประกันขั้นพื้นฐานแก่ข้าราชการพลเรือนและทหาร

- การโอนกิจการเป็นของรัฐและการโอนกิจการรัฐวิสาหกิจให้

เอกชน

ข. รัฐบัญญัติกำหนดหลักพื้นฐาน (les principes fondamentaux) ซึ่งรัฐบัญญัติจะกำหนดหลักพื้นฐานต่อไปนี้

- เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของการป้องกันประเทศ

- ความเป็นอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น อำนาจและรายได้

- การศึกษา

- กรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ์ หนี้ในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงานและการ

ประกันสังคม

²³ สุรรัตน์ พิทยาภรณ์. การตราบัญญัติและการออกกฎหมายลำดับรองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958, บทความใน 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, กรุงเทพฯ, หน้า 214.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบัญญัติกำหนดหลักพื้นฐาน แต่ใน ส่วนของการปฏิบัติหรือกำหนดหลักเกณฑ์ตามหลักพื้นฐาน จึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะ ออกเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา

(2) ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 เรียกว่า รัฐกฤษฎีกา (décrets) โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 37 บัญญัติว่า “เรื่องที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจของรัฐบัญญัติให้ถือว่ามึลักษณะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขต อำนาจการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร” แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ข้อบังคับเอกเทศ (réglement autonome) ได้แก่ ข้อบังคับซึ่งรัฐบาลมีอำนาจตราขึ้นโดยเป็นอิสระจากรัฐบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ ยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ

ข. ข้อบังคับที่ไม่เป็นเอกเทศ ได้แก่ ข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้ บังคับในเรื่องที่รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ตามมาตรา 34 วรรคสาม

(3) ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 เรียกว่า รัฐกำหนด (ordonnance) โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 38 บัญญัติว่า

“เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจ ร้องขออำนาจจากรัฐสภา ให้รัฐบาลออกรัฐกำหนดได้ภายในกรอบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องที่ได้ โดย ปกติเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้น ในคณะรัฐมนตรีภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รัฐกำหนดมิผลใช้บังคับเมื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ รัฐกำหนดย่อมไม่มีผลบังคับต่อไป ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอ ร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจกำหนดไว้ และ ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้สัตยาบรรณแก่รัฐกำหนดใด รัฐกำหนดนั้นสิ้นผลบังคับในวัน ที่ รัฐสภาลงมติ

เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามความในวรรคหนึ่งของมาตรานี้ จะมีการ แก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น”

ดังนั้น การตรารัฐกำหนด (ordonnance) จึงมีเงื่อนไขทั้ง ทางด้านรูปแบบและด้านเนื้อหา คือ

ก. ด้านรูปแบบ

- รัฐบาลต้องขออนุญาตจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาเห็นสมควรจะ มอบอำนาจให้โดยรัฐสภาจะตรา “รัฐบัญญัติ” มอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนด รัฐบัญญัตินี้ เรียกว่า “รัฐบัญญัติมอบอำนาจ” (Loi d’habilitation) การมอบอำนาจอาจทำอย่างกว้างขวาง หรือเฉพาะเจาะจงก็ได้

- เงื่อนไขในทางรูปแบบ คือ เมื่อรัฐสภาตรารัฐบัญญัติมอบ อำนาจแล้ว รัฐบาลจะต้องตรากฎหมายในรูป “รัฐกำหนด” (ordonnance)

- กระบวนการในการออกรัฐกำหนด จะต้องเป็นการตราโดยผ่านการ ลงมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกรณีนี้ประธานาธิบดีไม่ได้ใช้อำนาจลำพังผู้เดียว นอกจากนี้ จะต้องตราโดยการปรึกษาสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล

ข. ด้านเนื้อหา

- นอกจากรัฐบัญญัติได้กำหนดเรื่องที่มีมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดได้แล้ว รัฐบัญญัติอาจกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วย เช่น วัตถุประสงค์ในการตรารัฐกำหนด ระยะเวลาในการตรารัฐกำหนด และบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจในการตรารัฐกำหนด เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลซึ่งอยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น และให้ประธานาธิบดีเตอโกลล์ เป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนด” จึงแสดงให้เห็นว่า ถ้ารัฐบาลที่ได้รับมอบอำนาจสิ้นสุดลงก็ดี มีการยุบสภาก็ดี มีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีก็ดี การมอบอำนาจในการตรารัฐกำหนดย่อมสิ้นสุดลง

- ความสมบูรณ์ของรัฐกำหนด (ordonnance) เกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จะทำให้รัฐกำหนดมีค่าบังคับเหมือนรัฐบัญญัติ ดังนั้น ขั้นตอนการตรารัฐกำหนดของฝ่ายบริหารจึงประกอบด้วย

- รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนด
- ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐ

บัญญัติ

- ฝ่ายบริหารนำรัฐกำหนดให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนด

- ฝ่ายบริหารนำรัฐกำหนดเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หาก รัฐสภาไม่เห็นชอบรัฐกำหนดจะสิ้นผลไป แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่ได้กำหนดลงไปแล้ว

4.2.3 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

1) การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา คือ การตรวจสอบความ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ (La Loi) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 41 และมาตรา 61²⁴ กล่าวคือ

(1) กรณีตามมาตรา 41 ในขณะที่ร่างรัฐบัญญัติอยู่ในรัฐสภา หากเห็นว่ามีส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างรัฐบัญญัตินี้ไม่อยู่ในขอบเขตของเนื้อหาที่บัญญัติไว้ว่าเป็นขอบเขตของรัฐบัญญัติ หรือไม่อยู่ในขอบเขตของมาตรา 34 แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลเสนอเรื่องไปยังประธานสภาที่กำลังพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นอยู่

²⁴ อ้างแล้ว, หน้า 216 - 217.

ซึ่งอาจจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ ให้ส่งร่างรัฐบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วัน

(2) กรณีตามมาตรา 61 หากร่างรัฐบัญญัตินั้นได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และกำลังอยู่ในขณะการดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหากประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 60 คน หรือวุฒิสมาชิก 60 คน เห็นว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็เสนอขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นพิจารณาชี้ขาดได้ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน แต่หากรัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนก็อาจร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วันได้

(3) เป็นกรณีที่รัฐบัญญัตินั้นประกาศใช้ก่อนปี ค.ศ. 1958 ซึ่งอาจจะมีรัฐบัญญัติบางฉบับที่มีเนื้อหาไม่เป็นไปตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เนื่องจากประกาศใช้ก่อนปี ค.ศ. 1958 ทำให้เนื้อหาของรัฐบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 หากรัฐบาลเห็นว่ารัฐบัญญัตินี้มีเนื้อหาที่จะต้องออกเป็นกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 34 วรรคสอง ได้บัญญัติทางแก่วี 2 กรณี คือ

ก. กรณีแรก รัฐบัญญัติที่ประกาศใช้ก่อนปี ค.ศ. 1958 ฝ่ายบริหารสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัตินี้ได้ด้วยรัฐกฤษฎีกา (décret) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐด้วย

ข. กรณีที่สอง แต่ถ้ารัฐบัญญัตินั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายหลังปี ค.ศ. 1958 จะเนื่องจากเหตุใดก็ตาม หากรัฐบัญญัตินี้มีเนื้อหาไม่อยู่ในขอบเขตของมาตรา 34 แล้ว นายกรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ารัฐบัญญัตินั้นมีเนื้อหาอยู่ในขอบเขตของการออกกฎหมายตามมาตรา 34 หรือไม่ หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื้อหาในรัฐบัญญัตินั้น เป็นส่วนของการออกกฎหมายลำดับรอง ฝ่ายบริหารก็สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือยกเลิกรัฐบัญญัตินั้นได้โดยรัฐกฤษฎีกา หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตัดสินว่ารัฐบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็หมายความว่า ร่างรัฐบัญญัติไม่สามารถจะประกาศใช้ (promulgation) หรือไม่สามารถที่จะใช้บังคับได้ ส่วนการปกป้องอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการในทางการพิจารณาคดีปกครอง (contentieux administratif) โดยศาลปกครองมีอำนาจสั่งยกเลิก (annuler) กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติแม่บทได้

2) การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง (légalité) ได้แก่ รัฐกฤษฎีกา (décrets) และรัฐกำหนด (ordonnance) เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs) และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นลักษณะการควบคุมก่อนการบังคับใช้ (Pre - Publication Control) โดยมีอำนาจยกเลิก (Annuler) กฎหมายลำดับรองที่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติ หลังจากนั้นรัฐสภา

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมหลังการบังคับใช้แล้ว (Post – Publication Control) และทำให้รัฐกำหนด มีสถานะเป็นรัฐบัญญัติเต็มรูปแบบหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐกำหนดจะสิ้นผลไป ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่ได้กระทำไปแล้ว

4.3 ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี

4.3.1 วิวัฒนาการ

ประเทศสาธารณรัฐอิตาลีมีรูปแบบการปกครองตามระบอบสาธารณรัฐแบบประชาธิปไตยโดยประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติและศาลทำหน้าที่พิจารณาคดี ประวัติศาสตร์ของอิตาลีช่วงศตวรรษที่ 20 ที่สำคัญ คือ การที่อิตาลียกเลิกการเป็นพันธมิตรกับเยอรมนีและออสเตรีย – ฮังการี และเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในปี ค.ศ. 1915 เมื่อสิ้นสุดสงคราม จึงได้ค่าปฏิกรรมสงครามเป็นดินแดนบางส่วนของออสเตรียมาอยู่ภายใต้อิตาลี ต่อมา Benito Mussolini ขึ้นมามีอำนาจและนำอิตาลีเข้าสู่ระบบเผด็จการฟาสซิสต์มานานกว่า 2 ทศวรรษ ซึ่งเรียกกันว่า “Corporate State” โดย Mussolini ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ว่าอิตาลียังคงมีกษัตริย์เป็นประมุขก็เป็นเพียงในนามเท่านั้น ในสงครามโลกครั้งที่ 2 อิตาลีเข้าร่วมฝ่ายอักษะ แต่หลังจากฝ่ายสัมพันธมิตรยึดเกาะซิซิลีได้ในปี ค.ศ. 1943 Mussolini ก็ถูกกษัตริย์ Victor Emmanuel III ปลดจากตำแหน่ง และแต่งตั้งนายพล Pietro Badoglio ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนซึ่งประกาศสงครามกับเยอรมนีจนได้รับชัยชนะในเดือนเมษายน ค.ศ. 1945 Mussolini ถูกกลุ่มต่อต้านฟาสซิสต์จับกุมและสังหารที่เมืองมิลาน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบกษัตริย์ถูกล้มเลิกไปโดยการลงประชามติของประชาชนและอิตาลีเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบสาธารณรัฐในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1946 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 ดังนั้น สถานะของคริสตจักรโรมันคาทอลิกในอิตาลีได้ถูกกำหนดใหม่เมื่ออำนาจสันตปาปาได้สิ้นสุดในปี ค.ศ. 1870 หลังจากนั้น คริสตจักรกับรัฐบาลอิตาลีได้ทำความตกลงหลายฉบับโดยความตกลง Lateran ปี ค.ศ. 1929 รัฐธรรมนูญอิตาลีได้รับรองความเป็นอธิปไตยของนครรัฐวาติกัน ต่อมา ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในความตกลง Lateran รวมทั้งได้ยกเลิกการที่ถือว่าศาสนาโรมันคาทอลิกเป็นศาสนาประจำชาติด้วย

4.3.2 เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

1) ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสาธารณรัฐอิตาลียอมรับความจำเป็นที่ต้องยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยการรับรองด้วยการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1963 มาตรา 76 บัญญัติอนุญาตให้รัฐสภาทำการมอบอำนาจนิติบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเกินขอบเขต

2) กรณีการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1963 มาตรา 77 บัญญัติว่า เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลอาจตราพระราชกำหนด (Decree) ออกมาใช้บังคับได้ และรัฐบาลต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณานับแต่วันที่ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนั้นหากอยู่นอกสมัยการประชุม รัฐสภาจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารออกใช้ภายใน 5 วัน

3) พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นจะสิ้นผลบังคับหากมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยการพิมพ์โฆษณาภายใน 60 วัน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจให้สัตยาบันต่อพระราชกำหนดนั้นได้

4.3.3 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

1) ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายรวมทั้งการออกกฎหมายโดยมลรัฐ และภูมิภาคต่าง ๆ การพิจารณาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจระหว่างมลรัฐด้วยกัน มลรัฐกับภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคด้วยกัน รวมทั้งพิจารณาข้อกล่าวหาเกี่ยวกับประธานาธิบดีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก และมีผลบังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.4 บทวิเคราะห์

4.4.1 แนวความคิดการตราพระราชกำหนดของต่างประเทศ กล่าวคือ แนวความคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดมาจากรากฐานและพัฒนาการของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ตามแนวความคิดของนักนิติปรัชญาที่ให้ความสำคัญในสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชน โดยยินยอมอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองที่แต่ละบุคคลได้สละสิทธิเสรีภาพให้ผู้ปกครอง แต่ผู้ปกครองจะถูกจำกัดอำนาจการปกครองภายใต้เงื่อนไขการปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

1) แนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้พัฒนาการมาสู่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย ได้แก่ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกแบ่งออกตามลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่โดยแบ่งออกเป็น 3 องค์การ คือ องค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์การที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์การที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่ละองค์การจะไม่ก้าวก่ายการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในขณะเดียวกันมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในองค์การใดองค์การหนึ่งเพียงองค์การเดียว ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการปฏิเสธรการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์การอื่นที่มีใช้องค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

2) ในความเป็นจริงในปัจจุบัน หากยึดถืออย่างเคร่งครัดของการใช้อำนาจอธิปไตย จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการนิติบัญญัติมากมาย จึงมีความจำเป็นต้องยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในบางกรณีโดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนรัฐสภาได้ เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติได้เองโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมีอำนาจออกรัฐกฤษฎีกา (dcrets) ได้เฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในอำนาจการออกรัฐกฤษฎีกาของรัฐสภา และกรณีฉุกเฉินที่มีเหตุจำเป็นรีบด่วนที่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมาย เป็นต้น

4.4.2 รัฐธรรมนูญต่างประเทศ กล่าวคือ กรณีของต่างประเทศได้ยอมรับในหลักการที่ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา ด้วยการบัญญัติอำนาจของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้แต่จะต้องนำมาขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลังโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของมูลเหตุของการตราพระราชกำหนดซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ

- 1) กรณีฉุกเฉิน หรือ
- 2) กรณีอยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา

ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศบางประเทศ ดังนี้

การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด
1	รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 8 วรรคท้าย	กรณีความจำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper) รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายและมีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายดังกล่าว
2.	รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 38	เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจร้องขออำนาจจากรัฐสภาให้รัฐบาลออกรัฐกำหนด (Ordonnance) ได้ภายในขอบที่ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องที่โดยปกติเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจการตราบัญญัติของรัฐสภา รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นในคณะรัฐมนตรีภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รัฐกำหนดมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่รัฐกำหนดย่อมไม่มีผลบังคับถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด
		<p>รัฐบัญญัติมอบอำนาจไว้ และกรณีที่รัฐสภาไม่ให้สัตยาบรรณแก่รัฐกำหนดใด รัฐกำหนดนั้นจะสิ้นผลบังคับใช้วันที่รัฐสภาลงมติ</p> <p>เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามความในวรรคหนึ่ง จะมีการแก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น</p>
3.	รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1963 มาตรา 77	<p>เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลอาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ และรัฐบาลต้องเสนอกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณานับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้น หากเป็นเวลานานออกสมัยประชุมรัฐสภา ก็จะต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อทำการพิจารณากฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกใช้ภายในเวลา 5 วัน</p> <p>กฎหมายที่ออกมานี้จะสิ้นผลบังคับในวันที่ออกใช้บังคับ หากมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยการพิมพ์โฆษณาภายใน 60 วัน แต่รัฐสภาอาจให้สัตยาบันต่อกฎหมายนั้นได้</p>
4.	รัฐธรรมนูญโปแลนด์ ค.ศ. 1952 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1963 มาตรา 26	<p>ในช่วงระยะเวลาออกสมัยประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาลอาจออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องส่งกฎหมายนี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับรองในสมัยประชุมคราวต่อไป</p>
5.	รัฐธรรมนูญสเปน แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1966 มาตรา 13	<p>ในกรณีฉุกเฉินรัฐบาลอาจเสนอประธานแห่งรัฐให้รัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายมาใช้บังคับ โดยประธานแห่งรัฐจะต้องเป็นผู้รับรองความจริงต่อหน้าคณะกรรมการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจะต้องแจ้งให้สภานิติบัญญัติในทันทีที่มีการออกกฎหมายเช่นว่านั้น</p>
6.	รัฐธรรมนูญรวันดา ค.ศ. 1962 มาตรา 75	<p>ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายในรูปของกฎหมายภายใต้สถานการณ์ใด</p>

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด
		ก็ตาม แต่ต้องนำกฎหมายนั้นให้สมาชิกแห่งชาติพิจารณาให้สัตยาบันภายใน 2 เดือน
7.	รัฐธรรมนูญไฮสแลนด ค.ศ. 1959 มาตรา 28	ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนประธานาธิบดีอาจออกกฎหมายใด ๆ ในระหว่างนอกสมัยประชุมของรัฐสภาได้ แต่กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และจะต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาทันทีที่เปิดสมัยประชุม

กล่าวโดยสรุปแล้ว การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐอิตาลี เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว “การตราพระราชกำหนด” ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสาธารณรัฐอิตาลีจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ “การตราพระราชกำหนด” ของไทย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องตราพระราชกำหนดภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าที่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ และนำเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาเพื่อให้สัตยาบันความสมบูรณ์ของพระราชกำหนดภายใต้หลักทฤษฎีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน แต่เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐสภาที่มีขั้นตอนการตรากฎหมายมาก และความจำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉินรีบด่วน รัฐบัญญัติได้มอบอำนาจการตรากฎหมายให้กับฝ่ายบริหารภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนั้น ศาลเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดด้วย เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

5. ความเห็นของผู้เขียน

ผู้เขียนเห็นว่า การตราพระราชกำหนด มีประเด็นเฉพาะประเภทพระราชกำหนดทั่วไป ดังนี้

5.1 ความหมายและขอบเขตของคำว่า “ความปลอดภัยของประเทศ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” และ “ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ”

5.2 ความหมายและขอบเขตของคำว่า “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

5.3 ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในประเด็นเกี่ยวกับ “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ได้หรือไม่? เพียงใด?

5.1 ความหมายและขอบเขตของคำว่า “ความปลอดภัยของประเทศ” “ความปลอดภัยสาธารณะ” “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” และ “ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ” ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้

5.1.1 การตราพระราชกำหนดโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก ว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดในแต่ละฉบับจะปรากฏในเหตุผลท้ายพระราชกำหนดซึ่งโดยรูปแบบของการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลโดยทั่วไปจะต้องอ้างเงื่อนไขที่เป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นเหตุผลที่จะไม่ให้พระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากจะพิจารณาจากถ้อยคำในเหตุผลของการตราพระราชกำหนด รัฐบาลจะนำถ้อยคำที่เป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากล่าวอ้างทั้งสิ้น

5.1.2 ลักษณะวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นความจำเป็นทางสถานการณ์ที่ไม่ปกติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและสาธารณะภัย การที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนั้น และคาดว่าจะสามารถเยียวยาปัญหาได้ ไม่ใช่รัฐบาลตราพระราชกำหนดขึ้นมาจากภายหลังที่เหตุการณ์ได้ผ่านคลายเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว ซึ่งอาจส่งผลให้พระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ พระราชกำหนดดังกล่าว เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิด ดังนี้

1. ปี พ.ศ. 2475 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475
2. ปี พ.ศ. 2488 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พุทธศักราช 2488
3. ปี พ.ศ. 2524 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ฯ พุทธศักราช 2524
4. ปี พ.ศ. 2535 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกัน ฯ พุทธศักราช 2535

5.1.3 ความปลอดภัยของประเทศ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อ การดำรงคงอยู่ของรัฐ มีผลกระทบต่อความมั่นคงต่อการเมืองการปกครองของรัฐ เช่น เกิดสงครามที่ข้าศึกจะมารุกรานประเทศ เกิดสงครามกลางเมืองที่คนในชาติเดียวกันขัดแย้งกันอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากความแตกต่างในเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม และเกิดพรรคการเมืองที่อาจเป็นภัยต่อการเมืองการปกครอง เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดเขตหวงห้ามคนต่างด้าว พุทธศักราช 2484 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.

2524 พ.ศ. 2538 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

5.1.4 ความปลอดภัยสาธารณะ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น เกิดการกบฏหรือการจลาจลและเกิดอันตรายที่มีผลกระทบต่ออันเป็นภัยต่อสังคม เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุขเพื่อให้งานดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490 พ.ศ. 2490 กับคำแถลงการณ์ และพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

5.1.5 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ ขาดเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง ขาดดุลการค้าและขาดการลงทุนจากต่างประเทศ และขาดความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2486 พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546

5.1.6 ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หมายถึง เหตุการณ์สาธารณะภัยอันก่อให้เกิดภัยพิบัติขึ้นในประเทศ และสถานการณ์อันตรายทางด้านสาธารณสุข เช่น เกิดอุทกภัย อัคคีภัย วาดภัย ฝนแล้ง และโรคระบาด เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดควบคุมการติดต่อกับต่างประเทศ พุทธศักราช 2483 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ พุทธศักราช 2482 พ.ศ. 2487 และพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 (แก้ไขปัญหาฝนแล้ง)

5.2 ความหมายและขอบเขตของคำว่า “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้

5.2.1 การตราพระราชกำหนดโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสองว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” เป็นความจำเป็นในกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐบาลจำเป็นต้องตรากฎหมายรีบด่วน แต่รัฐสภาอยู่ในช่วงปิดสมัยประชุมหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องใช้ระยะเวลาในการตรากฎหมาย รัฐบาลจึงไม่อาจรอกระบวนการตรากฎหมายในสถานการณ์ปกติได้เนื่องจากจะต้องป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างรีบด่วน จึงเป็นเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในห้วงเวลานั้น ๆ ดังนั้น เหตุผลที่ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จึงมีความสำคัญว่ามีความหมายและขอบเขตมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

5.2.2 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดแล้ว ทั้ง ๆ ที่ไม่มีคำว่า

“พระราชกำหนด” ปรากฏอยู่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 29 บัญญัติว่า “ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควร จะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้นก็ทำได้ แต่จะต้องรับน้ำหนักกฎหมายนั้นขึ้นให้ สภารับรอง” คำว่า “พระราชกำหนด” เริ่มปรากฏขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 52 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในเหตุฉุกเฉินซึ่ง จะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร²⁵

5.2.3 สถานการณ์พิเศษที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้ สถานการณ์พิเศษหมายถึง สถานการณ์ที่ไม่ปกติเกิดขึ้น กล่าวคือ

(1) รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้คำว่า “ถ้ามีการฉุกเฉิน” คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

(2) รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้คำว่า “ในเหตุฉุกเฉิน” หรือ “ในกรณีฉุกเฉิน” ในวรรคแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ส่วนรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(3) รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้คำว่า “เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน” คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

(4) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “ถ้ามีการฉุกเฉิน” “ในเหตุฉุกเฉิน” “ในกรณี ฉุกเฉิน” “เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน” คือ สถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ไม่ปกติ (Emergency) นั้นเอง ซึ่งปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 คือ²⁶

²⁵ สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 39/2475, วันอาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

²⁶ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517. รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2516, วันพุธที่ 9 พฤศจิกายน 2516.

“ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 เมื่อพิจารณา ถึงบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีสถานการณ์ไม่ปกติจำเป็นจะต้องมีสิทธิเสรีภาพบางประการ เช่น เกี่ยวกับเสรีภาพในการพิมพ์ การเขียน จึงได้มีการพิจารณาถึงสถานการณ์ไม่ปกติในลักษณะต่าง ๆ กัน โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่าสถานการณ์ไม่ปกตินั้น สามารถแบ่งตามความรุนแรงแห่งสถานการณ์ได้ 3 ระดับ (Degree) ได้แก่ ภาวะฉุกเฉิน กฎอัยการศึก และภาวะคับขัน” ทั้งนี้ อาจเทียบเคียงกับคำว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน” ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า²⁷

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกอัครราชทูตและบรรณาธิการแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

5.2.4 เงื่อนไขของสถานการณ์พิเศษต้องมีความรุนแรงเป็นพิเศษ กล่าวคือ

- (1) ไม่สามารถเรียกประชุมสภาราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรได้
- (2) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงทีมิได้ หรือกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้นระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ
- (3) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา
- (4) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- (5) เพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

²⁷ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 4.

5.3 ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในประเด็นเกี่ยวกับ “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ได้หรือไม่? เพียงใด? ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้

5.3.1 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 185 วรรคแรก ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในประเด็นตามข้อ 5.1 คือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 184 วรรคแรก และประเด็นตามข้อ 5.2 คือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 184 วรรคสอง

5.3.2 โดยหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนถือว่า การตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยมีเงื่อนไขในด้านเนื้อหา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง) และเงื่อนไขในด้านกระบวนการตรา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง จึงเป็นลักษณะการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการใช้และการตีความในเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเพื่อตราพระราชกำหนด การที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจว่า กรณีใดหรือสถานการณ์ใดจึงจะเรียกว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเป็นเงื่อนไขในด้านการตราพระราชกำหนด พระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ตราขึ้นจะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเป็นลักษณะการตรวจสอบภายหลังจากที่พระราชกำหนดได้ถูกนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว หากพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจใช้และตีความพระราชกำหนดมีหลายองค์กร ดังนี้

5.3.2.1 ก่อนที่นำเข้ารัฐสภา ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ

5.3.2.2 หลังที่นำเข้ารัฐสภา ประกอบด้วย รัฐสภา และศาลรัฐธรรมนูญ

ตามหลักกฎหมายมหาชนดังกล่าว ถือว่า อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นดุลพินิจอิสระของฝ่ายบริหาร แต่ผู้เขียนเห็นว่า การคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยย่อมมีความสำคัญและการตรวจสอบตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วนทั้งในด้านเนื้อหาและในด้านการตราที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์ฉุกเฉินของพระราชกำหนด กรณีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งควบคุมถึง “การกระทำใด” โดยที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) สามารถควบคุมนิติกรรมทางปกครองได้

5.3.3 ดังนั้น ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนดก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ ตามแนวคำวินิจฉัยศาล

รัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541²⁸ โดยบรรทัดฐานดังกล่าว มีความเห็นว่า การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” ด้วย เนื่องจากเหตุผล ดังนี้

1) หากพิเคราะห์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง แล้ว มาตรา 184 วรรคสอง ได้อ้างถึง (Refer) การตราพระราชกำหนดตามมาตรา 184 วรรคแรก โดยได้บัญญัติเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเพิ่มเติมว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรกมีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง

2) ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตราพระราชกำหนดได้เพราะว่ามีกรณีฉุกเฉินและความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องมีกฎหมายออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศที่เกิดขึ้น หากรอกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาเกินกว่าที่รัฐสภาจะตรากฎหมายได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและจะไม่สามารถใช้กฎหมายเพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศได้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก และ มาตรา 184 วรรคสอง คือ เงื่อนไขการตราพระราชกำหนดต้องในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก และมาตรา 184 วรรคสอง รวมกัน จะยึดเงื่อนไขเฉพาะตามวรรคแรกหรือวรรคสอง วรรคใดวรรคหนึ่งไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2547 ได้ให้เหตุผลทั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 184 วรรคสอง กล่าวคือ เพื่อความปลอดภัยสาธารณะซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่คณะสงฆ์ และนับเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นต้น

4) ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสองด้วย ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185 จึงสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Legal State)

²⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2541

6. สรุป

เพื่อให้มีการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวด เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้ชั่วคราวเท่านั้น เพราะเหตุแห่งความจำเป็นในสถานการณ์บางสถานการณ์ และข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาของรัฐสภา แล้วนำมาขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลัง และเนื่องจากการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ฝ่ายค้านได้ใช้เป็นประเด็นที่เป็นกลไกตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นมากในอนาคต ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.1 การตราพระราชกำหนด กล่าวคือการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ต้องยึดเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวด โดยเหตุผลในการตราพระราชกำหนดต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับเนื้อหา (Context) ของพระราชกำหนดอย่างแท้จริง และการตราพระราชกำหนดต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยสามารถพิสูจน์ได้ว่าเมื่อได้ตราพระราชกำหนดแล้วได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างไร ในสถานการณ์หรือเหตุการณ์ในขณะนั้น มิใช่เหตุการณ์ได้ผ่อนคลายไปในทางที่ดีแล้วหรือพ้นวิกฤตการณ์แล้ว รัฐบาลจึงตราพระราชกำหนดในภายหลัง เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิด เป็นต้น

6.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

6.2.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือคณะกรรมการกฤษฎีกาควรมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลในทุกกรณีที่รัฐบาลตราพระราชกำหนด ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบและระมัดระวังการใช้อำนาจการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล ซึ่งอย่างน้อยที่สุดเป็นลักษณะการเตือนรัฐบาลในเบื้องต้นก่อนตราพระราชกำหนด ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ผูกมัดการตัดสินใจของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา

6.2.2 ศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดได้ทั้งกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก และมาตรา 184 วรรคสอง ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก และมาตรา 184 วรรคสอง มีความสัมพันธ์กันและเป็นเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคแรก แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวด

6.3 ดังนั้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 ดังนี้

มาตรา 184 “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยให้ คณะรัฐมนตรีขอความเห็นต่อ คณะกรรมการกฤษฎีกา ทุกกรณี”

ส่วนมาตรา 185 สอดคล้องภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) แล้ว

ภาคผนวก

- : พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕
- : พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑
- : พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕
- : คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

(๑)

ความที่สด

ที่ นร ๐๕๐๗/ ๒๐๖๐

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
เลขรับ..... ๕/๒๕๕๕
วันที่..... ๒๗ ม.ค. ๕๕
เวลา..... ๑๕.๓๗

สำนักนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ รวม ๔ ฉบับ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย พระราชกำหนดในเรื่องนี้ รวม ๔ ฉบับ

ด้วยได้มีการประกาศใช้

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒. พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕

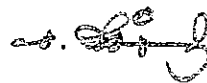
๓. พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ และ

๔. พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕

รวม ๔ ฉบับ เป็นกฎหมายแล้ว ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอพระราชกำหนด รวม ๔ ฉบับดังกล่าว มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ)

รองนายกรัฐมนตรี รักษาการแทน

นายกรัฐมนตรี

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและกฤษฎีกา ๒

รับที่ ๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๗/๑/๕๕ เวลา ๑๕.๓๗ น.

กลุ่มงานระเบียบวาระ

รับที่ ๑๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๗/๑/๕๕ เวลา ๑๕.๓๐ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖ (สารวัตร)

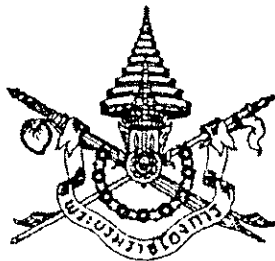
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม

รับที่ ๓๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๗/๑/๕๕ เวลา ๑๕.๓๐ น.

ส่งกลุ่มงาน โทร. ๒๕๕๐๑๒๓



พระราชกำหนด

ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕
เป็นปีที่ ๖๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
บัญญัติให้กระทำได้อย่างอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้
ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมาย
ว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ ให้กองทุนมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ดังต่อไปนี้

(๑) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ยังคงมีอยู่

(๒) หนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ยังคงมีอยู่

การจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องชำระตามพระราชกำหนดนี้ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงจำนวนเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๕ ที่อาจนำมาชำระหนี้ได้

หนี้เงินกู้ตามมาตรา นี้ ให้หมายความรวมถึงหนี้ที่เกิดจากการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ด้วย

มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๔ ให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ดังกล่าว

เงินหรือสินทรัพย์ดังต่อไปนี้ ให้นำส่งเข้าหรือรับขึ้นบัญชีตามวรรคหนึ่ง

- (๑) เงินหรือสินทรัพย์ที่นำส่งหรือโอนตามมาตรา ๗
- (๒) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งตามมาตรา ๑๐
- (๓) เงินหรือสินทรัพย์ที่กระทรวงการคลังโอนตามมาตรา ๑๑
- (๔) ดอกผลของเงินหรือสินทรัพย์ตาม (๑) (๒) และ (๓)

มาตรา ๖ รายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๕ มิให้นำไปจัดสรรเป็นเงินสำรองหรือเป็นเงินนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นใด และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ดังกล่าวและแปลงเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท เพื่อให้สอดคล้องกับต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจส่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดจากหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๔
- (๒) ชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔
- (๓) จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๗ ในระหว่างการชำระคืนต้นเงินกู้ตามมาตรา ๔ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในแต่ละปี ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเงินกำไรสุทธิที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ เข้าบัญชีตามมาตรา ๕

(๒) ให้โอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ เฉพาะเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่ต้องโอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษ

(๓) ให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มาตรา ๘ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงิน เป็นอัตรา ร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากแล้วเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมอัตราดังกล่าวกับอัตราที่กำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งต่อปีของยอดเงินฝากแล้วเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก

เพื่อประโยชน์ในการชำระคืนต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้พอเพียง ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจเรียกให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนด แต่เมื่อรวมกับเงินที่นำส่งตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องไม่เกินอัตราร้อยละหนึ่งของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน

สถาบันการเงินตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

มาตรา ๘ สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินที่ไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่สถาบันการเงินใดไม่นำส่งเงินตามมาตรา ๘ หรือนำส่งไม่ครบ และไม่เสียเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้สถาบันการเงินนั้นชำระเงินดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา ๑๐ เงินที่สถาบันการเงินนำส่งตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๘ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเข้าบัญชีตามมาตรา ๕ ต่อไป

เงินที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่งตามมาตรา ๘ และเงินเพิ่มตามมาตรา ๘ ให้ถือว่าเป็นหนี้ อันมีบุริมสิทธิลำดับต่อจากหนี้ภาษีอากรของสถาบันการเงินนั้น

มาตรา ๑๑ ให้กระทรวงการคลังโอนเงินของกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เข้าบัญชีตามมาตรา ๕

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้ยุบเลิกกองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ นับแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๒ ให้บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นอันสิ้นสุดใช้บังคับนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือ การต้องลดภาระงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือการจัดการและฟื้นฟูสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งยังเป็นการสร้างเสถียรภาพต่อระบบการเงินการคลังของประเทศโดยรวม และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนด

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๑



พระราชกำหนด

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นปีที่ ๕๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและ
จัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศ
ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อชดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

มูลค่าของการกู้เงินตามวรรคหนึ่งรวมกันต้องไม่เกินห้าแสนล้านบาท

มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราวๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๕ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย การจัดการและวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงินแต่ละคราว และระยะเวลาชำระคืนเงินคืน ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๖ การกู้เงินแต่ละคราวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันทำสัญญาหรือวันออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น โดยระบุจำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ ระยะเวลาชำระคืนเงินคืน และวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้

มาตรา ๗ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๓ หรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในประเทศเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จำนวนเงินที่กู้ตามวรรคหนึ่งมิให้นำไปรวมเพื่อคำนวณวงเงินตามมาตรา ๓

มาตรา ๘ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกระทรวงการคลัง เรียกว่า “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” มีวัตถุประสงค์เพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้

กองทุนตามวรรคหนึ่งประกอบด้วย

(๑) เงินกำไรสุทธิที่ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยในแต่ละปีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ

(๒) เงินรายได้จากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในจำนวนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

(๓) ดอกผลของกองทุน

ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหักเงินตามวรรคสอง (๑) และ (๒) เพื่อนำส่งกองทุนก่อนส่งเป็นรายได้แผ่นดินและมีอำนาจจ่ายเงินกองทุนเพื่อชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้

การบริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๕ ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำส่งเงินเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบของเงินกำไรสุทธิที่ได้รับจากการประกอบการในแต่ละปี เพื่อชำระคืนดอกเบี้ยเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง

การนำส่งเงินตามวรรคสอง ให้เริ่มนำส่งต่อเนื่องจากปีที่เสร็จสิ้นการนำส่งตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) เป็นต้นไป จนกว่าจะครบจำนวน

ในการคำนวณจำนวนเงินที่จะต้องชำระคืนตามวรรคสอง มิให้คิดดอกเบี้ยจากยอดรายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายมีอำนาจดำเนินการกู้เงินให้เป็นไปตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๑๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

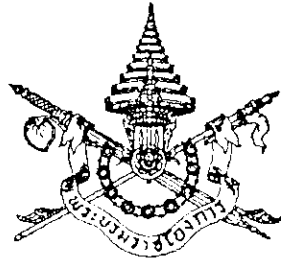
ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ประเทศไทยได้ประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ในช่วงที่ผ่านมาอันมีผลกระทบต่อความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ ทำให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินต้องนำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ ที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากกองทุนมีแหล่งเงินทุนส่วนใหญ่เป็นเงินทุนระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยสูงและมีจำนวนจำกัด จึงก่อให้เกิดปัญหาในการระดมเงินของกองทุนรวมทั้งมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินโดยทั่วไป ฉะนั้น เพื่อให้มีการจัดการเกี่ยวกับภาระทางการเงินที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนอย่างเป็นระบบ จึงสมควรมีการปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนให้เหมาะสม โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนและกำหนดวิธีการจัดการเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้ให้ชัดเจน โปร่งใสและเป็นประโยชน์โดยรวมมากที่สุด ซึ่งจะช่วยลดภาระการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐและแก้ไขการบิดเบือนในตลาดการเงินในประเทศ ตลอดจนทำให้อัตราดอกเบี้ยในระยะต่อไปลดลง อันจะมีส่วนช่วยให้ความมั่นใจของนักลงทุนจากต่างประเทศได้ทางหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนด

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕



พระราชกำหนด

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน
เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง

พ.ศ. ๒๕๕๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕

เป็นปีที่ ๕๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้
เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณา
โปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและ
จัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาล
แห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อชดเชยความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
มูลค่าของการกู้เงินตามวรรคหนึ่งรวมกันต้องไม่เกินเจ็ดแสนแปดหมื่นล้านบาท

มาตรา ๔ ในการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ นอกจากจะกู้โดยทำเป็นสัญญาแล้ว ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้โดยการออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้

เงินที่ได้จากการกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

มาตรา ๕ วงเงิน การจัดการและวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๖ การกู้เงินแต่ละคราวต้องรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวันนับแต่วันทำสัญญาหรือวันออกพันธบัตรหรือตราสารอื่น โดยระบุจำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย เงื่อนไข ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และระยะเวลาชำระคืนเงินคืน

มาตรา ๗ ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๓ หรือขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เดิม ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินเพื่อการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จำนวนเงินที่กู้ตามวรรคหนึ่งมีให้นำไปรวมเพื่อกำหนดวงเงินตามมาตรา ๓

มาตรา ๘ ให้จัดตั้งบัญชีขึ้นบัญชีหนึ่งในฝ่ายการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกว่า “บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ และต้นเงินกู้ตามพันธบัตรของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่กระทรวงการคลังกำกับติดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ในระหว่างการชำระหนี้ต้นเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตราหลังจากการจ่ายเมื่อสิ้นปีให้โอนเข้าบัญชีตามวรรคหนึ่งโดยไม่ต้องโอนเข้าบัญชีสำรองพิเศษ ทั้งนี้ จนกว่าจะมียอดรวมทั้งหมดเท่ากับต้นเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๙ รายได้ของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นสินทรัพย์ในบัญชีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มีให้นำไปจัดสรรเป็นเงินสำรองหรือเป็นเงินนำส่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นใด และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการสินทรัพย์ดังกล่าวและแปลงเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท เพื่อให้สอดคล้องกับต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวเพื่อการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ชำระคืนต้นเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้

(๒) ชำระคืนต้นเงินกู้ของพันธบัตรของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน ซึ่งกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เมื่อกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้มีการชำระต้นเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งจ่ายเงินและนำส่งให้แก่กระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๐ ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ไว้ในงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เว้นแต่ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต้องชำระในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้ชำระจากกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน

มาตรา ๑๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มอบหมายมีอำนาจดำเนินการกู้เงินให้เป็นไปตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ประเทศไทยได้ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินอย่างรุนแรงในช่วงที่ผ่านมา อันมีผลกระทบต่อความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นและในเวลาต่อมาได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว และเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบสถาบันการเงิน อาทิเช่น การเสริมสภาพคล่องแก่สถาบันการเงิน การให้ประกันและความช่วยเหลือแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน การเข้ารับชำระหนี้แทนสถาบันการเงิน การเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน ตลอดจนการเข้าดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงิน เป็นต้น ในการนี้ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินเป็นหน่วยงานซึ่งต้องรับผิดชอบและรับภาระทางการเงินในการดำเนินมาตรการดังกล่าว จนกระทั่งสถานะทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินเกิดความเสียหายขึ้น และแม้ว่าจะได้มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อลดใช้ความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ในวงเงินห้าแสนล้านบาท และรัฐบาลค้ำประกันแก่พันธบัตรของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ยจำนวนหนึ่งแสนหนึ่งหมื่นสองพันล้านบาท แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นยังไม่หมดสิ้น สมควรกำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง โดยกระทรวงการคลังรับภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ชำระคืนต้นเงินกู้ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๖/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ ๑” ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๖ คน และประธานวุฒิสภา ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ ๒” ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๖/๒๕๕๕)

คณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง



เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ จำนวน ๑๑๗ คน เห็นว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับของคณะรัฐมนตรี ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยให้เหตุผลสรุปได้ ดังนี้

๑. กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เรื่องพิจารณาที่ ๕/๒๕๕๕) เห็นว่า

๑.๑ การกู้เงินตามพระราชกำหนดเป็นการกู้เงินมาใช้ในโครงการระยะยาว มิใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) โดยมีกรอบวงเงินงบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเห็นชอบในหลักการให้จัดสรรงบประมาณ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งการใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทดังกล่าว คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ที่มีนายวิโรพงษ์ รามางกูร เป็นประธานได้กำหนดแผนความต้องการใช้เงินเบื้องต้น ๒ แผนงาน ได้แก่ แผนความต้องการใช้เงินด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ วงเงิน ๓๑๗,๑๒๖ ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย (๑) การลงทุนแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะเร่งด่วน วงเงิน ๑๗,๑๒๖ ล้านบาท ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ และ (๒) การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (ลุ่มน้ำเจ้าพระยา) วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ให้ใช้เงินกู้ภายใต้ร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. โดย กยอ. ระบุว่าต้องดำเนินการกู้เงินจำนวนดังกล่าวให้แล้วเสร็จในระยะเวลา ๑ ปี ๖ เดือน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓ วรรคสอง ของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่บัญญัติให้กู้เงินให้แล้วเสร็จในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเห็นได้ว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มาใช้ในโครงการระยะยาวที่มีใช้



โครงการเร่งด่วน เพราะโครงการเร่งด่วนนั้นจะเป็นการใช้เงินจำนวน ๑๗,๑๒๖ ล้านบาท จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

๑.๒ การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ในขณะที่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวประเทศมิได้อยู่ในขั้นวิกฤตหรือมีภัยอันตราย เนื่องจากรัฐบาลได้ระบุไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งจัดทำเสร็จในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ว่า เศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ นั้น เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี ทำให้คาดว่าเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๕ ยังสามารถขยายตัวได้ร้อยละ ๔.๕ ถึง ๕.๕ และอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ ๓.๐ ถึง ๔.๐ ซึ่งถือว่าเป็นอัตราที่ดี ประกอบกับสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศ “มูดีส์ อินเวสเตอร์ เซอร์วิส” (Moody’s Investor Services) ได้ปรับเพิ่มแนวโน้มอันดับความน่าเชื่อถือของไทยจาก “เชิงลบ” เพิ่มเป็น “เสถียรภาพ” และปรับเพิ่มอันดับความน่าเชื่อถือตราสารหนี้สกุลเงินต่างประเทศของไทยขึ้นหนึ่งขั้นสู่ระดับ A๒ เพราะเหตุว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยฟื้นตัวอย่างแข็งแกร่ง และสถานการณ์การคลังของรัฐมีประสิทธิภาพ กรณีจึงเห็นได้ว่าประเทศมิได้อยู่ในภาวะวิกฤต หรือมีภัยอันตรายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้นการที่รัฐบาลยังไม่มีแผนชัดเจนในการใช้เงินจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้นักลงทุนต่างชาติและภายในประเทศขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน และกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง

๒. กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ (เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๕๕) เห็นว่า

๒.๑ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในส่วนผู้รับผิดชอบภาระในการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กล่าวคือ มาตรา ๔ ของพระราชกำหนดนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่า



หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังเช่นเดิม หรือโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย การที่พระราชกำหนดนี้กำหนดให้ใช้เงินหรือทรัพย์สินที่อยู่ในบัญชีตามมาตรา ๕ เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้นั้น พบว่า แหล่งรายได้ตามมาตรา ๕ ดังกล่าวมีน้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการนำไปออกพันธบัตรชำระหนี้เงินกู้ได้ ฉะนั้น เมื่อหลักเกณฑ์ของพระราชกำหนดยังไม่มี ความชัดเจนเช่นนี้ จึงยังไม่อาจสร้างความมั่นใจได้ว่าระบบบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศไทยมีแนวทางหลักเกณฑ์ หรือมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ยังมีความคลุมเครือเช่นนี้ จึงเป็นการทำลายความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ มาตรา ๘ ของพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเรียกให้สถาบันการเงินต่าง ๆ นำส่งเงินเพื่อนำไปชำระคืนต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แล้ว พบว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเงินนำส่งจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เพิ่มเติม นอกเหนือจากอัตราที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว สถาบันการเงินต่าง ๆ ก็จะผลกระทบในเงินจำนวนดังกล่าว ไปยังประชาชนเจ้าของบัญชีเงินฝากให้เป็นผู้รับผิดชอบต่อไป ทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมกับธนาคารสูงขึ้น ในทางกลับกัน อัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารก็จะลดต่ำลง ไม่อาจจูงใจให้ประชาชนออมเงินกับทางธนาคารเพิ่มมากขึ้นได้ ทำให้ตัวเลขเงินออมของประเทศลดน้อยลงไปอีก ซึ่งการที่ประเทศมีตัวเลขเงินออมอยู่ในระดับต่ำนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติในการตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศน้อยลงตามไปด้วย จึงเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวนี้กระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของประเทศ และการที่รัฐบาลกล่าวอ้างว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จะทำให้รัฐบาลประหยัดงบการจ่ายดอกเบี้ยประมาณ ๖๐,๐๐๐ ถึง ๗๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของปีนั้น ในส่วนนี้ข้อเท็จจริงก็ปรากฏชัดเจนแล้วว่ารัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยในส่วนหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้



๒.๒ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) อยู่ที่ร้อยละ ๔๑.๖๖ ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกรอบทางการคลังที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง มีหลักสำคัญในการกู้ยืมเงินของประเทศว่า อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จะต้องไม่เกินร้อยละ ๖๐ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า ยังมีกรอบที่รัฐบาลสามารถกู้เงินได้อีกร้อยละ ๒๐ ของอัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แม้ไม่มีการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อให้ไปอยู่ในความดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย รัฐบาลสามารถกู้เงินตามจำนวนที่ต้องการคือ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทได้ โดยที่ไม่กระทบต่อความเชื่อมั่นในตลาดเงินตลาดทุน หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และการที่รัฐบาลกล่าวอ้างในขณะที่ตราพระราชกำหนดฉบับนี้ว่า ภาระหนี้ต้องประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ที่ร้อยละ ๑๒ โดยที่กรอบความยั่งยืนทางการคลังนั้นมีหลักเกณฑ์ว่า ภาระเงินต้นและดอกเบี้ยสำหรับชำระหนี้สาธารณะต้องประมาณรายจ่ายจะต้องไม่เกินร้อยละ ๑๕ ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ปรากฏชัดว่า ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดทำนั้น รัฐบาลได้จัดสรรเงินเพื่อการชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ไว้เป็นจำนวนเงินประมาณ ๒๒๒,๐๕๘.๓ ล้านบาท ต้องประมาณรายจ่ายประมาณ ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นภาระหนี้ต้องประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ร้อยละ ๘.๓๓ ไว้แล้ว และมีใช้ร้อยละ ๑๒ ตามที่คณะรัฐมนตรีกล่าวอ้างแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภาระหนี้สาธารณะต้องประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ที่อัตราเพียงร้อยละ ๘.๓๓ เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า เหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลใช้กล่าวอ้างเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีอยู่อีกต่อไป ดังนั้น การตราพระราชกำหนดนี้ มิได้ทำให้อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงแต่อย่างใด เพราะมีผลเพียงเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบในการชำระคืนต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ จากกระทรวงการคลังมาเป็น



ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และไม่ว่านี่ดังกล่าวจะเป็นหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน หนี้ของกระทรวงการคลัง หรือหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้ทำให้หนี้ ดังกล่าวพ้นสภาพจากการเป็นหนี้สาธารณะแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว อัตราหนี้สาธารณะต่อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จึงยังคงอยู่ในอัตราเดิม ฉะนั้น การตราพระราชกำหนด ฉบับนี้จึง ไม่มีประโยชน์และไม่อาจทำให้อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงดังที่รัฐบาลกล่าวอ้างได้

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๕)

คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ จำนวน ๖๘ คน เห็นว่า พระราชกำหนด ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลที่ แตกต่างจากความเห็นของคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ สรุปได้ดังนี้

๑. ความรุนแรงของปัญหาการเกิดอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี ๒๕๕๔ เมื่อเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาการเกิดอุทกภัยในปี ๒๕๕๓ และปี ๒๕๓๘ ไม่ได้มีข้อ แตกต่างกันมาก ซึ่งในอดีตคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินในแต่ละช่วงเวลาดังกล่าวมิได้มีความ จำเป็นต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อปรับปรุงการบริหารหนี้เฉพาะราย ดังเช่นการตรา พระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายไปสมทบกับเงินอื่นที่จะนำไปใช้ในการบูรณะ ฟื้นฟู และพัฒนาประเทศแต่ประการใด

๒. หากคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างและซ่อมแซม โครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างเร่งด่วนจริง คณะรัฐมนตรีไม่ควรปรับลด งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนเงิน ๔๑,๔๒๕ ล้านบาท เหตุผลที่คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ปรับลด งบประมาณ จำนวน ๔๑,๔๒๕ ล้านบาท ได้พิจารณาจากเป้าหมายผลการดำเนินงาน ดังนี้ (๑) โครงการ ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน หรือโครงการที่มีการดำเนินการไปแล้ว โดยใช้จ่ายจากการโอน เปลี่ยนแปลงงบประมาณ หรือการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๒) โครงการที่มีเป้าหมายการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจน มีความจำเป็นน้อย



มีค่าใช้จ่ายไม่ประหยัด เพื่อให้ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้เกิดความประหยัด โดยยังคงเป้าหมายเดิมไว้ได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนา การจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา และการวิจัย เป็นต้น (๓) โครงการที่มีผลการดำเนินงานที่ล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ คาดว่าไม่สามารถใช้จ่ายได้ทันในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๔) รายการงบประมาณต่าง ๆ ที่สามารถประหยัดได้ เช่น การปรับราคาครุภัณฑ์บางประเภทลงตามราคาดลาดที่มีแนวโน้มลดลง (๕) โครงการที่สามารถใช้เงินจากแหล่งอื่น นอกเหนือจากเงินงบประมาณ อีกทั้งได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว อยู่ระหว่างขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นจำนวนเงิน ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในความควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณในส่วน of ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการเป็นจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วนของเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกเป็นจำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการตั้งงบประมาณตามแผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ แผนงานป้องกัน เตือนภัย แก้มิและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ แผนงานโครงสร้างพื้นฐาน และแผนงานตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะและฟื้นฟูประเทศที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาอุทกภัย และการลงทุนหรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศตามที่ได้มีการตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

๓. คณะรัฐมนตรีจะได้งบประมาณจากการตราพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ อีก ๓ ฉบับ อันประกอบด้วย พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ เป็นจำนวนเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๑๓ บัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติในกระทรวงการคลัง และให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรีกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำส่งเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหาย



จากอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๕ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและสถาบันการเงินร่วมกันดำเนินการเพื่อให้มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย ภายในวงเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งจำนวนงบประมาณตามพระราชกำหนดทั้งสามฉบับมีจำนวนมหาศาล ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้หรือแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีมีวงเงินงบประมาณในการดำเนินการที่จะใช้จ่ายหรือใช้จ่ายไปพลางก่อนในกิจการดังกล่าว และไม่มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จนกระทั่งต้องรีบเร่งดำเนินการให้มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้

๔. คณะรัฐมนตรีมีเวลาเพียงพอที่จะเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ ฯ ในรูปแบบของการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอมานั้นให้ทันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ เนื่องจากปัจจุบันอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติของรัฐสภา ประกอบกับพระราชกำหนดฉบับนี้มีหลักการจำนวนเพียง ๑๓ มาตราเท่านั้น อีกทั้งรัฐบาลปัจจุบันยังมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการที่จะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภานุมัติเป็นกฎหมายจึงย่อมสามารถกระทำได้โดยตลอด และไม่มีสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องแต่อย่างใด

๕. การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีผลเป็นการบริหารจัดการการชำระหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ทั้งระบบ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดหารายได้ของกองทุนดังกล่าวเพื่อการชำระหนี้ต้นเงินกู้ในส่วนนี้อย่างเป็นรูปธรรมให้มีความชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๗ ซึ่งมาตรการในการชำระหนี้เงินกู้นอกจากไม่ชัดเจนแล้วยังมีผลเป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการต้องคอยู่ภายใต้การกำกับโดยปริยายของกระทรวงการคลัง และต้องทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ ทั้งยังจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในส่วนรายได้ของรัฐบาลและเงินในบัญชีสำรองโดยตรงอีกด้วย



ผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ได้ตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เสนอคำร้องของแต่ละสภาแล้วเห็นว่า มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา กรณีจึงเป็นไปตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องทั้งสองจึงส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต ประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน ซึ่งเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ และผู้ร้องทั้งสองส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้ร่วมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญให้นายกรณ์ จาติกวณิช ในฐานะผู้แทนผู้เสนอความเห็นของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร นายกำนุช สิทธิสมาน ในฐานะผู้แทนผู้เสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเพิ่มเติมเป็นหนังสือส่ง ศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้โอกาสเข้าชี้แจงด้วยวาจาเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ ได้ยื่น หนังสือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า



๑. การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ดี มิได้อยู่ในภาวะวิกฤตเหมือนกับช่วงปี ๒๕๕๑ ถึงปี ๒๕๕๒ แต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของหลายหน่วยงานที่ยืนยันตรงกันว่า เสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในและภายนอกประเทศอยู่ในเกณฑ์ดี นอกจากนี้ จำนวนผู้ว่างงานในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ มีจำนวนประมาณ ๑๗๒,๐๐๐ คน ซึ่งลดลงจากช่วงเวลาเดียวกันในปี ๒๕๕๓ เป็นจำนวนประมาณ ๘๖,๐๐๐ คน อันเป็นจำนวนผู้ว่างงานที่แตกต่างกับช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก่อนข้างมาก จึงเห็นว่า ไม่มีข้อเท็จจริงใดๆ อันเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กล่าวอ้างได้โดยว่า จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง เพราะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสถานะที่มั่นคงมาก

๒. การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง เพราะรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งงบประมาณขาดดุลไว้ที่ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่กรอบการกู้เงินตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินได้ ๕๑๓,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งหมายความว่าถ้ารัฐบาลกู้เงินเต็มจำนวนตามกรอบที่กฎหมายกำหนด รัฐบาลยังคงมีเงินเหลือที่สามารถนำไปใช้ได้ถึง ๑๑๓,๐๐๐ ล้านบาท อีกทั้งสภาวะเศรษฐกิจในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประมาณการเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๕ ปรากฏชัดว่ามีอยู่ในขั้นวิกฤต หากแต่อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ และหากพิจารณาแผนการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ พบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มิได้นำเงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามที่ได้กู้มาใช้ในแผนเร่งด่วน หากแต่ นำเงินมาใช้ในแผนระยะยาว และมีได้มีแผนงานโครงการรับรองที่ชัดเจนแต่อย่างใด

๓. การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ และการตราพระราชกำหนด



ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของรัฐบาลเป็นการทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง อย่างชัดเจน รัฐบาลมีเจตนาหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยการแอบอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถผ่านกฎหมายการเงินในรูปแบบพระราชบัญญัติได้ง่าย การใช้เงินทุนเพื่อสร้างอนาคตประเทศในระยะยาวตามที่ปรากฏชื่อของพระราชกำหนดฉบับนี้ รัฐบาลพึงจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ถูกต้อง แต่กลับใช้ช่องทางหลบเลี่ยงการตรวจสอบ ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องทางในรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศกู้ยืมเงินเพื่อใช้จ่ายโดยไม่ผ่านระบบรัฐสภา และเป็นการเปิดโอกาสให้ทุจริตได้โดยง่าย

ในการนี้ นายกรณ์ จาติกวณิช ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ ได้อ้างบันทึกถ้อยคำเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายปราโมทย์ ไม้กลัด ซึ่งสรุปได้ว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่อย่างใด โดยให้เหตุผลประกอบทำนองเดียวกันกับนายกรณ์ จาติกวณิช ผู้แทนผู้เสนอความเห็น ส่วนนายปราโมทย์ ไม้กลัด เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เสนอร่างแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) วงเงินประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และเห็นชอบหลักการสำหรับแผนโครงการอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมเป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้เสนอแผนและกรอบวงเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) ซึ่งได้จัดสรรเงินเป็น ๓ ส่วน คือ การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ๘ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท การลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท



และการลงทุนตามยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ วงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท การกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเกิดขึ้นและเป็นไปตามแผนของ กยท. ซึ่งเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของรัฐบาลยังไม่มีแผนที่ชัดเจน ทั้งเรื่องยุทธศาสตร์และรายละเอียดในการแก้ไข ปัญหา การตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ ทั้งแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) เป็นโครงการในระยะยาว เมื่อรัฐบาลไม่มีแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจนก็ย่อมไม่อาจกู้เงินมาใช้จ่ายได้ทันที

นายคำณูณ สิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ได้ยื่นหนังสือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยได้ขอแก้ไขเหตุผลและจำนวน ตัวเลขข้อมูลบางประการ ปรากฏตามเหตุผลของคณะผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ข้อ ๒ และ ข้อ ๓

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า

๑. พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการใช้บังคับร่วมกันและเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน เนื่องจากในปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตอุทกภัยร้ายแรงขึ้นหลายครั้งในหลายพื้นที่ของประเทศ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า ๖๒ จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๒.๖ ล้านครัวเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รายงาน ว่า ธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปรับตัวลดลงร้อยละ ๒.๓ ซึ่งจะมีผลทำให้ในปี ๒๕๕๕ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๑.๕ หรือต่ำกว่า จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ที่ร้อยละ ๔



รัฐบาลได้ผลักดันและเร่งดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเต็มความสามารถในทุกวิถีทาง แต่มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วยังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหาย ทั้งทรัพย์สินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความจำเป็นต้องเร่งสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และจัดให้มีมาตรการทางการเงินที่เพียงพอต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงต้นปี ๒๕๕๕ จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการด้านการเงินเพื่อการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างอนาคตประเทศ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนและนักลงทุนอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการประกันภัย ความต้องการสินเชื่อ การจัดการระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสร้างอนาคตของประเทศทั้งระบบอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว และการบริหารจัดการหนี้ของประเทศในลักษณะที่เป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยต้องดำเนินการทันทีและพร้อมกันจึงจะก่อให้เกิดความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนให้กลับคืนมา ต้องใช้มาตรการในการตรากฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกันและประกาศใช้บังคับพร้อมกัน จึงเป็นเหตุผลที่ได้มีการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวในคราวเดียวกัน

๒. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การเกิดมหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลได้วางยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ และเห็นว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีวงเงินต้องใช้ดำเนินการจำนวนมาก และไม่อาจจัดทำในรูปงบประมาณประจำปีได้ ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณและเงื่อนเวลาของการจัดสรรงบประมาณ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ซึ่งความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมือเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อ



เตรียมการทางด้านการเงินเพื่อการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำ พื้นฟูเศรษฐกิจ และสร้างอนาคตประเทศ จึงได้ให้มีการตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวขึ้น

๒.๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญของ สรุปได้ดังนี้

๑) ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ วงเงินไม่เกิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ

๒) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ออกให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศก็ได้

๓) กำหนดให้วงเงิน การจัดการ และวิธีการที่เกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และสำหรับค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้

๔) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

๕) กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แผลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือได้ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้



๖) กำหนดให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

๗) กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน รวมทั้งให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

๒.๓ การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นเครื่องมือทางการคลังซึ่งกระทำโดยการตราเป็นกฎหมายดังนั้น การวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ ย่อมสร้างความมั่นใจให้แก่ทุกฝ่ายและเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แม้จะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ และการดำเนินการดังกล่าวมีวงเงินสูงมาก ไม่อาจตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวงเงินและเงื่อนไขเวลา ดังนั้น จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว

การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ การวางระบบบริหารจัดการน้ำ เป็นการลงทุนในโครงการที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นานาชาติและประชาชน ผู้ประกอบการ และนักลงทุนหากดำเนินการล่าช้าย่อมทำให้ความเชื่อมั่นหายไป ย่อมกระทบต่อการย้ายฐานการผลิต ความเสียหายก็ยิ่งมากเป็นทวีคูณ ทั้งการดำเนินการแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศจำเป็นต้องเริ่มดำเนินการโดยด่วนภายในหกเดือนแรกของปี ๒๕๕๕ จึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้ ทั้งวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรงและเกิดความเสียหายยิ่งกว่าเหตุการณ์อื่นที่ผ่านมา จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน



อันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้อย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เนื่องจากการตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน อาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและเตรียมพร้อมสำหรับอุทกภัยและภัยพิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที และคณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเพื่อเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภานุมัติหรือไม่อนุมัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม ดังนั้น การตราพระราชกำหนดนี้ จึงมิได้เป็นการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

๒.๔ สำหรับกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายที่จะอ้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เห็นว่า

๑) การประเมินความเสียหายในช่วงที่มีการจัดทำประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเพียงการประเมินความเสียหายเบื้องต้น ยังไม่รวมความเสียหายด้านอื่นที่เกิดขึ้นและรวมถึงผลกระทบจากการขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่น ภาวะเช่นนี้จึงถือเป็นภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณที่กล่าวอ้างนั้น เห็นว่าสัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๒ เป็นตัวเลขจากการประมาณการจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีสัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณ อยู่ที่ร้อยละ ๑๑.๕ (ต้นเงินกู้ต่อประมาณ ร้อยละ ๓.๐ ดอกเบี้ยต่อประมาณ ร้อยละ ๘.๕) สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต่อประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๕.๓๓ เป็นข้อมูลตามพระราชบัญญัติงบประมาณ (ต้นเงินกู้ต่อประมาณ ร้อยละ ๑.๕๗ ดอกเบี้ยต่อประมาณ ร้อยละ ๓.๗๖)

๒) การประเมินความเสียหายของรัฐบาลไม่ได้เกินความจริงแต่อย่างใด ดังที่ธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายด้านเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑,๔๒๐,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับเรื่องการปรับลดงบประมาณนั้น ในส่วนของแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของกระทรวงคมนาคม รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ได้เสนอวงเงินงบประมาณของกระทรวงคมนาคม ในแผนงาน



พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวน ๘๑,๓๑๐.๐๐๖๕ ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในส่วนของกระทรวงคมนาคม มีมติให้ปรับลดงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๑,๕๗๕.๕๘๑๕ ล้านบาท และเพิ่มงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๕,๑๒๒.๖๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้น วงเงินงบประมาณของกระทรวงคมนาคมที่สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาให้ความเห็นชอบ จำนวน ๘๘,๘๕๒.๖๗๕๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากที่รัฐบาลเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗,๕๔๒.๖๖๘๕ ล้านบาท ซึ่งมีได้ลดลงตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

๓) การใช้จ่ายเงินจากการกู้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จะได้นำไปใช้จ่าย ตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำที่ได้ผ่านการอนุมัติจาก กยท. โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย และปรับปรุง ประสิทธิภาพการเตือนภัย

๔) ความจำเป็นที่จะต้องมีการตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้มีความชัดเจนใน วงเงินที่จะสามารถนำมาใช้จ่ายตามแผนที่กำหนดไว้ในทุกขั้นตอนและสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที ตั้งแต่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ จะเป็นการเพิ่มความมั่นคง ในระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นใจในการมีวงเงินป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นกรณี เช่นเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้มีการกู้เงินหลังจากตราพระราชกำหนด

๕) รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบรรจุโครงการต่าง ๆ ไว้ในงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ เนื่องจาก (๑) การเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่สามารถกระทำได้ (๒) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๕๑๓,๔๕๓.๒ ล้านบาท นโยบายขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ยังมีกรอบวงเงินที่สามารถกู้เงินเพิ่มเติมได้อีก จำนวน ๑๑๓,๔๕๓.๒ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะไม่กำหนดนโยบายขาดดุล งบประมาณเท่ากับกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการ บริหารการคลัง



๖) กรณีไม่เสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรายการงบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ เนื่องจากในช่วงเวลาการดำเนินการเสนอขอเพิ่มงบประมาณ ยังไม่สามารถประมาณการได้ชัดเจนว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จะเพียงพอหรือไม่

๗) กรณีไม่จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหากดำเนินการตามปกติทั่วไปจะใช้เวลาในฝ่ายบริหารประมาณ ๑-๒ เดือน และฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จำนวน ๑๒๕ วัน หรือประมาณ ๔ เดือน รวมใช้เวลาประมาณ ๕-๖ เดือน ซึ่งไม่สามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการป้องกันปัญหาอุทกภัยได้ทันการณ์

๘) หากรัฐบาลเลือกดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ จะทำให้รัฐบาลมีวงเงินสูงสุด ๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอกับแผนงานความจำเป็นเร่งด่วนที่กำหนดไว้ในวงเงิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

๓. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๓.๑ สภาพข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในประเทศไทยปี ๒๕๕๔ เป็นที่ประจักษ์ว่าได้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยมีมาตรการสำคัญ คือ

๑) การกู้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ๒) การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ซึ่งต้องมีการกู้เงิน จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓) การให้ความช่วยเหลือในการให้กู้ยืมแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า หากประเทศไทยมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และเพื่อใช้สำหรับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งรวมกันแล้วเป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้



ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เพื่อลดภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ที่กู้มาและการจัดระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และไม่เป็นการต้องงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต่อไป

๓.๒ พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ต้นเงินกู้หรือดอกเบี้ยเงินกู้ และการกำหนดจำนวนเงินที่จะต้องชำระ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ

๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาสอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๓) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ขาดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ

๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่งเข้าบัญชีสะสม เพื่อนำไปชำระหนี้ คือ

(ก) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ (ข) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา



(ค) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามจำนวนที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด (ง) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็น อัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง โดยเมื่อรวมอัตราที่นำส่ง เข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเงินฝาก (จ) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติม โดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปีของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจาก ประชาชน

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เงินของ “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชุดใช้ความเสียหาย ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ที่มีกรยุบเลิกตามพระราชกำหนดนี้โอนเข้า บัญชีสะสมดังกล่าวด้วย

๓.๓ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ใน อันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ

๑) ในช่วงปี ๒๕๔๑ ได้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวง การคลังกู้เงินมาช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟู มีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสมไม่สามารถนำส่งกำไรเพื่อ ชำระคืนเงินกู้ หนี้คงค้างจากการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ จึงยังคงมีจำนวนสูงถึง ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท สมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้การบริหารจัดการหนี้เงินกู้ดังกล่าว มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการรักษาระเบียบวินัยการเงินการคลังและสร้างเสถียรภาพการคลังของ ประเทศด้วย

๒) เมื่อปี ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะอุทกภัยขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลให้ รัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วน ได้แก่ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน การซ่อมแซมทรัพย์สินที่ เสียหาย การเร่งฟื้นฟูอาชีพและอุตสาหกรรมที่ได้รับความเสียหาย การลงทุนในระบบบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อความขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และ ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง



๓) มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล เพื่อฟื้นฟูเยียวยา รวมทั้งการวางระบบป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินจำนวนมาก รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องก่อภาระหนี้ขึ้นใหม่

๔) การปรับปรุงหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ยังส่งผลต่อเครดิตทางการเงินของประเทศอีกด้วย การกู้เงินที่จะกระทำต่อไปย่อมสามารถรักษาดัชนีทุนไม่ให้สูงเกินไป

๕) หากไม่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยยังคงให้ชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยตามที่กฎหมายเดิมกำหนดไว้ จะไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม หากมีการปรับปรุงการบริหารจัดการหนี้ตามพระราชกำหนดนี้ก็จะสามารถประมาณการระยะเวลาในการชำระหนี้ทั้งหมดได้ เพราะได้มีการกำหนดแหล่งเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินในจำนวนเงินที่แน่นอนพอสมควรที่จะนำมาค่างานชำระหนี้ทั้งหมดนี้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับอัตราที่จะมีการเรียกเก็บ ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ด้วย

การตราพระราชกำหนดนี้มีใช่เป็นการผลกระทบให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการจัดระบบการชำระหนี้ให้มีแหล่งเงินเพียงพอที่จะดำเนินการตามภาระหนี้เดิมได้ และมีได้กระทบต่อสถาบันการเงิน แต่ความจำเป็นหลักที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จำเป็นต้องเตรียมเงินเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น และในขณะเดียวกันต้องสร้างความเชื่อมั่นในฐานะทางการเงินของประเทศว่าสามารถจัดการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำได้ถึงการลงทุนกลับมาได้ อันเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ

๑) เนื่องจากรัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วนในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากมหาดุทภัยและจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว และหากจัดการปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินในปี ๒๕๔๐ ต้องมีการงบประมาณในการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวตลอดไป



๒) การปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ เป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ แต่อย่างไรก็ดี พบว่าแหล่งเงินที่กำหนดให้นำมาชำระหนี้และทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่มีอยู่ยังคงไม่เพียงพอในการชำระหนี้ จึงได้ปรับปรุงแหล่งเงินที่ให้นำมาชำระหนี้

๓) ความจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๕ เพื่อให้มีการเตรียมการและสามารถดำเนินการเรียกเก็บเงินดังกล่าวสำหรับรอบหกเดือนแรกของปี ๒๕๕๕ ในทำนองเดียวกับกรณีกองทุนคุ้มครองเงินฝาก หากไม่ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกำหนด แต่กระทำโดยเป็นพระราชบัญญัติก็จะเป็นการเนิ่นช้า เนื่องจากจะไม่สามารถเริ่มจัดเรียกเก็บเงินได้ในปี ๒๕๕๕ ซึ่งมีผลทำให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ต่อไป โดยคาดว่าจะมีภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยต่อไปอีกอย่างน้อยสามปีเป็นเงินประมาณ ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท และอาจทำให้โครงการลงทุนหยุดชะงักลงได้

๔) ในขณะนี้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำลังอยู่ในระหว่างพิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณและกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งได้ประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อชำระหนี้ในส่วนของดอกเบี้ยจาก ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท จะเหลือเพียง ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จะทำให้รัฐบาลสามารถนำวงเงินงบประมาณอีก ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ไปลงทุนในโครงการซึ่งเป็นประโยชน์

๕) การตราเป็นพระราชบัญญัติ อาจทำให้การปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ในเรื่องนี้ล่าช้าออกไป กระทรวงการคลังยังผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่อไปอีก และยังอาจทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องล่าช้าออกไปด้วย

๖) หากไม่มีการดูแลฐานะการคลังของประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ศักยภาพทางการคลังอาจไม่สามารถรองรับความจำเป็นในการใช้จ่ายของภาครัฐในอนาคตได้ จะส่งผลกระทบต่อภาคการคลังและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนมาได้ดังเดิม

๓.๔ สำหรับกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตราย



ที่จะอ้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่ากรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น มีความเห็นดังนี้

๑) กรณีที่กล่าวอ้างว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายที่จะอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้นั้น ชี้แจงว่า กรณีเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า วิกฤตมหายุทธภัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาคมโลก ผู้ประกอบการ นักลงทุน รวมทั้งประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟู เยียวยา บรรเทาความเสียหายและวางระบบบริหารจัดการน้ำเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะมีขึ้น ซึ่งในการลดภาระงบประมาณโดยการปรับปรุงการชำระหนี้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นมาตรการประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยและผลักดันให้มาตรการอื่น ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณน้อยลง

๒) กรณีกล่าวอ้างว่า ความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดชอบภาระในการชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่ากระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าระบบบริหารจัดการหนี้สาธารณะจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร อาจทำให้นักลงทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนในประเทศ หรือย้ายฐานการลงทุนไปต่างประเทศได้นั้น ชี้แจงว่า การที่พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ย่อมชัดเจนถึงผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการหนี้และมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของเงินที่จะชำระหนี้และวิธีการดำเนินการ

๓) กรณีกล่าวอ้างว่า การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตย หลักแบ่งแยกอำนาจที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการออกกฎหมาย เฉพาะกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น ชี้แจงว่า การตรา



พระราชกำหนดนี้จำเป็นต้องดำเนินการเพราะเกิดมหาอุทกภัยที่สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงอยู่ในภาวะวิกฤตที่จะเร่งแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน มิใช่เป็นเหตุการณ์ปกติ และความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดนี้เพื่อให้มีการดำเนินการควบคุมกับมาตรการอื่นในการแก้ไขปัญหาในคราวเดียวกัน อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๔) กรณีที่กล่าวอ้างว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดนี้ไม่มีความจำเป็นฉุกเฉินอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด เพราะการตราพระราชกำหนดนี้ไม่ได้มีผลเป็นการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ นั้น ชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากเป็นหนึ่งในมาตรการที่รัฐบาลได้วางไว้เพื่อการช่วยเหลือ เยียวยา และการฟื้นฟูสิ่งก่อสร้าง การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของระบบเศรษฐกิจ สำหรับแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เพียงพอแก่การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยโดยแหล่งเงินที่ได้กำหนดเพิ่มเติมจากที่กฎหมายเดิมคือการให้ออนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าบัญชีเพื่อชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และเงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่ง ในการกำหนดแหล่งเงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวได้คำนึงถึงความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ทั้งหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยไว้อยู่แล้ว

๕) กรณีที่กล่าวอ้างว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้งงบประมาณชำระหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้มาแล้ว ๑๔ ปี กรณีจึงไม่มีความจำเป็นฉุกเฉินนั้น ชี้แจงว่า โดยผลของการสร้างความชัดเจนในแผนการบริหารหนี้เงินกู้นี้จะทำให้รัฐบาลสามารถวางแผนการพิจารณากรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้อย่างชัดเจน เนื่องจากภาระรายจ่ายดอกเบี้ยปีละประมาณ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท สามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐภายใต้กรอบวินัยทางการคลังและสร้างความชัดเจนในแผนการลงทุนในอนาคต

๖) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย และกำหนดแหล่งเงินที่จะนำมาชำระหนี้ เป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในส่วนของเงินรายได้ของรัฐ และเงินในบัญชีสำรองพิเศษ นั้น ชี้แจงว่า



พระราชกำหนดนี้มีได้เป็นการกำหนดภาระใหม่ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่อย่างใด เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระต้องชำระหนี้ค้ำเงินกู้และดอกเบี้ยบางส่วนตามพระราชกำหนดเดิม เมื่อปี ๒๕๕๑ อยู่แล้ว เพียงแต่เป็นการกำหนดวิธีบริหารจัดการหนี้จำนวนนี้เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการให้พันธภาระการชำระหนี้ได้ อันจะเป็นการสร้าง ความเชื่อถือให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและเกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม พระราชกำหนดนี้ได้มีแนวทางให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินสามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจากระยะเวลาที่ผ่านมาที่ไม่เคยมีแนวทางให้ดำเนินการทำให้ไม่อาจชำระหนี้ได้

๑) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การให้สถาบันการเงินต้องนำส่งเงินจะเป็นการผลักภาระไปยังประชาชนให้ต้องรับผิดชอบ ทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนด้านต่าง ๆ น้อยลง การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดต่ำลงด้วย ทำให้เงินออมน้อยลง กระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก นั้น ชี้แจงว่า การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องนำเงินส่งในกรณีนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อกำหนดอัตราที่เหมาะสม โดยได้คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ด้วย โดยไม่มีการผลักภาระไปให้ประชาชนกลุ่มผู้ฝากเงินและผู้กู้เงิน นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล จากเดิมร้อยละ ๓๐ เป็นร้อยละ ๒๓ ซึ่งสถาบันการเงินจะได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลด้วยโดยการกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระคืนหนี้ อีกทั้งการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก เพราะปัจจุบันสถานะทางการเงินของกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีวงเงินประมาณ ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท

๒) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นการแทรกแซงการดำเนินกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้น ชี้แจงว่า ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับโอนหนี้ที่กระทรวงการคลังกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มูลหนี้เดิมยังคงอยู่ที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงมีภาระชำระหนี้ซึ่งเป็นไปตามพระราชกำหนดเดิม พระราชกำหนดนี้



จึงมิได้เป็นการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะเป็นภาระเดิมตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงได้ปรับปรุงแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการชำระหนี้

๕) กรณีที่กล่าวอ้างว่า แนวคิดแรกเริ่มในการตราพระราชกำหนด คือต้องการลดหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ร้อยละ ๔๑.๖๖) จึงต้องการโอนหนี้ FIDF ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้หนี้สาธารณะลดลงเป็นร้อยละ ๓๐ เพื่อจะกู้เงินเพิ่มเติมได้นั้น ชี้แจงว่า เจตนารมณ์ในการออกพระราชกำหนดนี้ มิได้มีความประสงค์ที่จะทำให้หนี้สาธารณะลดลงแต่อย่างใด แต่เป็นการดำเนินมาตรการเพื่อการบริหารจัดการหนี้ให้ชัดเจนว่าหนี้เก่าที่มีอยู่เดิมจะบริหารจัดการอย่างไร เพื่อรองรับการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลสำหรับการลงทุนเพื่อใช้ในการบูรณะและฟื้นฟูประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจว่าประเทศไทยมีมาตรการที่จะจัดการกับภาระหนี้ที่เกิดขึ้นในอดีตได้ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลัง การดำเนินมาตรการในครั้งนี้ถือว่ารัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญถึงกรอบวินัยการเงินการคลังเป็นลำดับแรก

นายกรณ์ จาติกวณิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๑ เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๑. กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ชี้แจงเพิ่มเติมดังนี้

รัฐบาลได้เสนอแล้วมีการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยได้มีการจัดสรรงบประมาณไว้โดยรวมทั้งหมด ๖๘,๔๒๔ ล้านบาท และจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยที่เกิดจากภาระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ทั้งสองฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไว้แล้ว และเป็นเม็ดเงินที่ได้จัดสรรไว้ในหมวดการบริหารหนี้สาธารณะโดยเฉพาะ ไม่สามารถที่จะโยกย้ายนำไปใช้แก้ปัญหาหน้าท่วมได้แต่อย่างใด

ส่วนความจำเป็นในการโอนภาระหนี้ส่วนนี้ออกไปจากภาระของรัฐบาลเพื่อลดหนี้สาธารณะลงแล้วจะทำให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เพิ่มเติมเพื่อนำเงินส่วนนั้นมาช่วยแก้ปัญหาหน้าท่วมนั้น การวัดระดับหนี้สาธารณะว่ามีมากหรือน้อยในระบบสากล วัดโดยการเปรียบเทียบกับรายได้ของประเทศโดยรวม คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพราะฉะนั้นปัจจุบันหนี้สาธารณะของประเทศไทย



เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่มีเกณฑ์กำหนดไว้ว่า รัฐบาลไม่ควรที่จะมีหนี้สาธารณะเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) แล้วเกินสัดส่วนร้อยละ ๖๐ ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ที่ระดับร้อยละ ๔๑ เมื่อเทียบระดับสัดส่วนร้อยละ ๖๐ กับร้อยละ ๔๑ ส่วนต่างประมาณร้อยละ ๒๐ หมายความว่ารัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เพิ่มเติมอีก ๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยที่ยังอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังซึ่งกำหนดเกณฑ์ไว้ว่ารัฐบาลไม่ควรมีการบริหารหนี้เกินร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศในแต่ละปี โดยในปี ๒๕๕๕ มีวงเงินงบประมาณรายจ่าย ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อมาชำระดอกเบี้ยจึงไม่ควรเกินร้อยละ ๑๕ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศ คือ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้จัดสรรเพื่อที่จะชำระดอกเบี้ยและเงินต้นจำนวน ๒๒๒,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่าย ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เท่ากับร้อยละ ๙.๓๓ หมายความว่า รัฐบาลยังแบกรับภาระดอกเบี้ยได้อีกกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และยังกู้เงินเพิ่มเติมได้อีกนับล้านล้านบาท

ในพระราชกำหนดได้กำหนดวิธีที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะแสวงหารายได้เพื่อรับภาระหนี้ที่รัฐบาลมีเจตนาที่จะโอนให้กับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ต้องบริหารจัดการ ซึ่งช่องทางในการหารายได้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ มีอยู่ ๓ ช่องทาง คือ (๑) ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจะจัดเก็บจากธนาคารพาณิชย์ซึ่งจะมีการเริ่มจัดเก็บในช่วงเดือนกรกฎาคม ซึ่งความหมายในแง่ของการชำระเข้ากองทุนทางระบบของการจัดเก็บจากธนาคารพาณิชย์จะมีการชำระเข้ากองทุนทุก ๖ เดือน โดยชำระงวดแรกช่วงเดือนมกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งยังมีเวลามากเพียงพอที่จะตราในรูปของพระราชบัญญัติแทน (๒) แหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ คือ การนำเงินกำไรสุทธิของบัญชีธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาไว้ในบัญชีเดียวกัน (๓) การโอนสินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ของธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาไว้ในบัญชีเดียวกัน

โดยพระราชกำหนดนี้จะมีผลกระทบในทางลบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ๔ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดนี้ขาดความชัดเจนในส่วนของภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่รับโอนไปว่าในอนาคตกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะบริหารจัดการอย่างไร ซึ่งแหล่งรายได้ที่มาจาก ๓ แหล่งดังกล่าวข้างต้นไม่เพียงพอต่อการรับภาระหนี้ส่วนนี้ ในขณะที่เดียวกันกฎหมาย



ก็ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนแจ้งว่าหากรายได้ไม่เพียงพอกับภาระหนี้จะทำอย่างไร รัฐบาลจะต้องค้ำประกันอีกหรือไม่ ซึ่งไม่มีรายละเอียดปรากฏอยู่ในพระราชกำหนด

ประเด็นที่สอง การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้บริการซึ่งหมายถึงทั้งผู้กู้เงินและผู้มีบัญชีเงินฝาก

ประเด็นที่สาม ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเดิมสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ ๐.๔ ของฐานเงินฝากเพื่อเป็นทุนให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถค้ำประกันบัญชีเงินฝากของประชาชนได้ ปัจจุบันเงินทุนในกองทุนสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีทั้งหมดโดยรวมประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท มีการประมาณการขั้นต่ำว่าควรจะต้องมีเงินทุนในบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากอย่างน้อย ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงขาดไปประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่จะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้สถาบันการเงินมีปัญหาอย่างเช่นเมื่อปี ๒๕๕๐ รัฐบาลต้องเข้าไปค้ำประกันเงินฝากให้กับสถาบันคุ้มครองเงินฝากหรือไม่ ยังไม่มีความชัดเจน

ประเด็นที่สี่ การที่รัฐบาลโอนหน้าที่นี้ไปให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งไม่ควรที่จะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางที่จะต้องมีความเสี่ยงในการแสวงหากำไร อาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

๒. กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นที่ได้แย้งว่ารัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจนหรือความพร้อมในการที่จะใช้เงินเท่านั้น

นายคำณูณ สิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับความเห็นที่ได้เสนอไว้เป็นเอกสารต่อศาลแล้ว

นายกิตติศักดิ์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากที่ได้ชี้แจงเป็นเอกสาร สรุปความได้ว่า



ประเทศไทยเคยจัดทำแผนแม่บทป้องกันอุทกภัยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยามาแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ โดยหน่วยงานนานาชาติที่ได้รับความเชื่อถือคือ Japan International Cooperation Agency (JICA) หน่วยงานนี้ได้ทำการศึกษาและแนะนำว่า ประเทศไทยควรจะมีการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย นอกจากนั้นในเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำรายงานอีกฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาใกล้เคียงสอดคล้องกัน และแนะนำให้มีการลงทุนใน โครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุทกภัย แต่มิได้มีการดำเนินการตามแผนทั้งสองแต่อย่างใด

การดำเนินการตามแนวทางเพื่อที่จะวางระบบบริหารจัดการน้ำนั้น แผนงานและแผนเงินเป็นเรื่องสำคัญ ในขณะนี้ กยท. เห็นชอบกับแผนการดำเนินการแล้ว และเป็นแผนที่สอดคล้องกับแผนแม่บทพัฒนาลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งระบบงานหลัก (Back Bone) ดังกล่าว ได้ยื่นเป็นเอกสารเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ก่อนการชี้แจง และศาลอนุญาตให้รวมเข้าในสำนวนแล้ว โดยแผนการคร่าว ๆ ใช้งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

พระราชกำหนดที่ทางฝ่ายผู้ร้องเรียกว่าพระราชกำหนดโอนหนี้ นั้น เดิมเป็นหนี้สาธารณะเมื่อโอนไปให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบแล้วยังไม่พ้นความเป็นหนี้สาธารณะ หมายความว่า การกู้เงินตามพระราชกำหนดสองฉบับ จำเป็นต้องกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลดอกเบี้ยและเงินต้นของหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ เพื่อให้รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณชำระดอกเบี้ยในส่วน ๑,๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท สร้างความมั่นใจในทางเศรษฐกิจของประเทศได้

เหตุที่ไม่พิจารณาออกพระราชกำหนดระหว่างปิดสมัยการประชุมสภาเนื่องจากต้องการพิจารณาเนื้อหาและวงเงินที่จะต้องกู้ยืมอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการออกพระราชกำหนด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรอบวงเงินที่จะใช้ของ กยท. จึงได้เสนอเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยไม่มีความเข้าใจหรือความชำนาญในเรื่องของการที่จะเสนอในช่วงสภาปิดหรือเปิดสมัยประชุม

คณะรัฐมนตรีเห็นว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีความล่าช้า หากดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมกับเงินที่ต้องลงทุนในอีก ๒ ส่วน คือ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อลงทุนระบบน้ำ และการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติ



อีก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อที่จะให้มีความพร้อมในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งหมายถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการที่จะต้องกู้เงินตามความจำเป็นทั้งสิ้น ยอดรวมของการกู้เงินนั้นจะสูงกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าหากเรื่องนี้มีผลล่าช้าในการดำเนินงานและนำไปสู่การที่รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายดอกเบี้ยจากส่วนนี้อีกในปี ๒๕๕๖ จะส่งผลกระทบต่อเป็นลูกโซ่ไปถึงระดับวินัยการคลังในเรื่องของความตั้งใจที่จะลดการขาดดุลลง

กรณีที่ว่าการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังไม่สามารถจัดเก็บเงินได้โดยทันที เงินงวดแรกจะสามารถจัดเก็บเข้ากองทุนประมาณกลางปี ๒๕๕๕ จึงมิใช่กรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนนั้น ชี้แจงว่า การระบุนำส่งเงินเป็นวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่ในการคำนวณเรื่องของฐานเงินฝากจะคำนวณตั้งแต่เดือนมกราคม เพราะการกำหนดอัตราการนำส่งในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นการคำนวณในช่วงครึ่งปีแรกของปี ๒๕๕๕ เพราะฉะนั้น ในการคำนวณความจริงแล้วควรที่จะเกิดขึ้นโดยเร็วและธนาคารก็ควรที่จะทราบโดยเร็วว่า เงินเรียกเก็บเป็นเท่าไรเพื่อจะได้ไปกำหนดนโยบายทางธุรกิจได้ถูกต้อง ตัวเลขเฉลี่ยที่ใช้คำนวณจึงเกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน ส่วนนี้มีความสำคัญเพราะว่าในการจ่ายดอกเบี้ยของเงินที่เป็นหนี้สาธารณะส่วน ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาทนี้ จะใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ดังนั้น เงินเรียกเก็บในงวดแรกของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งจะได้มาจากการคำนวณตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายนจะเป็นเงินงวดแรกที่น่าไปรอไว้เพราะว่าในงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป สามารถนำเงินจำนวนนี้ไปดูแลในส่วนดอกเบี้ยและเงินต้นที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ ได้ หากเสนอเป็นพระราชบัญญัติแล้วอาจจะต้องตั้งงบประมาณในปี ๒๕๕๖ เพื่อดูแลเรื่องของดอกเบี้ยต่อไป แต่ถ้าเป็นการดำเนินการตามพระราชกำหนดแล้วผ่านการพิจารณาทั้งหมดการดำเนินการก็จะเกิดขึ้นโดยทันที รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อจะดูแลการจ่ายดอกเบี้ยในส่วนนี้อีก



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่

๒. พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีช่องทางยกเว้นขึ้นเนื่องจากในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็อาจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบ



พระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามได้ทันทีก่อน แล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วย เช่นเดียวกัน โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนด แต่มีเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก การตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ประการที่สอง การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยปัจจุบันทันด่วนและ



จะต้องรีบแก้ไขปัญหาโดยฉับพลัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงและชัดเจน หรืออาจเป็นกรณีที่มีสัญญาณบ่งชี้หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าประเทศกำลังจะประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรง หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการป้องกันหรือกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประเทศอย่างรุนแรงจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ทันทีเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามได้อย่างรีบด่วนและทันต่อสถานการณ์ โดยไม่อาจใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติปกติของรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ทันต่อเหตุการณ์

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า เรื่องใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวหรือหลีกเลี่ยงได้ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาและรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาของสาระของพระราชกำหนดได้ มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่



ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบ บริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดมหาอุทกภัยหลายจังหวัดในประเทศไทยและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๒,๖๐๐,๐๐๐ คนทั่วโลกได้ประเมินความเสียหาย ทางด้านเศรษฐกิจในเบื้องต้นมีมูลค่าสูงถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แยกเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน จำนวน ๖๓๐,๐๐๐ ล้านบาท และความเสียหายต่อรายได้จำนวน ๗๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และหากจำแนกเป็น ความเสียหายระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแล้ว สามารถคิดเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้าง พื้นฐาน การผลิต และภาคสังคมของรัฐ จำนวน ๑๔๑,๐๐๐ ล้านบาท และภาคเอกชน ๑,๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ความเสียหายดังกล่าวทำให้ภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ หลายหน่วยงานได้มีการปรับลดประมาณการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงเหลือไม่เกิน ร้อยละ ๑.๑ จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ร้อยละ ๔.๐ ดังนั้น เศรษฐกิจไทยจึงอยู่ในภาวะวิกฤต หรือ มีภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย โดยมี มาตรการช่วยเหลือจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ประสบภัย การสนับสนุนสินเชื่อและผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ การลดหย่อนภาษี และการช่วยเหลือค่าครองชีพโดยการอนุมัติงบกลางจากเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้อนุมัติกรอบวงเงินแผนงานและโครงการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านฟื้นฟูคุณภาพชีวิตที่จะดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมทั้งสิ้น ๑๓๕,๔๕๒ ล้านบาท โดยสำนักงบประมาณได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ ให้ดำเนินการตามแผนงานและโครงการดังกล่าวแล้ว เป็นเงิน ๗๓,๓๘๕ ล้านบาท



เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนรวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดปัญหาวิกฤตอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติสาธารณะซ้ำซ้อนขึ้นอีก คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ ดังนั้น ท่ามกลางความเป็นไปในวิกฤตที่เกิดขึ้นจากอุทกภัย รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด อันที่จริงแล้วประเทศไทยเคยจัดทำแผนแม่บทป้องกันอุทกภัยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยหน่วยงานนานาชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเชื่อถือ คือ Japan International Cooperation Agency (JICA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้ทำการศึกษาและแนะนำว่าประเทศไทยควรจะมีการลงทุนในจำนวนที่มีนัยสำคัญเพื่อป้องกันปัญหาอุทกภัย นอกจากนั้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำรายงานอีกฉบับหนึ่งที่มีเนื้อหาใกล้เคียงสอดคล้องกัน แนะนำให้มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญเช่นเดียวกันเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุทกภัย แต่มิได้มีการดำเนินการตามแผนทั้งสองแต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึงและการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง โดยที่การวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง



เพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน พระราชกำหนดฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นกฎหมายที่ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศในวงเงินไม่เกิน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยอาจกู้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้แต่ต้องกระทำภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งกระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยในรายงานต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับด้วย

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้วางยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อมิให้เกิดวิกฤตอุทกภัยซ้ำสอง ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัย คือ ๑) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการระยะเร่งด่วน รวม ๗ แผนงาน มีค่าการลงทุนประมาณ ๑๗,๐๐๐ ล้านบาท (+ ๔,๕๐๐ ล้านบาท) ๒) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการและยั่งยืน (ระยะยาว) รวม ๘ แผนงาน มีค่าลงทุนประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นๆ (๑๗ ลุ่มน้ำ) แบบบูรณาการและยั่งยืน (ระยะยาว) รวม ๖ แผนงาน มีค่าการลงทุนประมาณ ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมมีค่าการลงทุนทั้งสิ้นประมาณ ๓๕๗,๐๐๐ ล้านบาท ถึง ๓๖๑,๕๐๐ ล้านบาท

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔



วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย รวมทั้งการสร้างเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจให้แก่นักลงทุนและประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวได้สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง และมีความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่ถูกน้ำท่วมมีโรงงานอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบทั้งสิ้น ๘๔๑ โรงงาน ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบของอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น เป็นผลให้กระทบต่อระบบเศรษฐกิจของโลกเนื่องจากประเทศไทยเป็นฐานการผลิตชิ้นส่วนในอุตสาหกรรมดังกล่าว หากรัฐบาลไม่มีมาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศแล้ว ผู้ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่ถูกน้ำท่วมอาจตัดสินใจย้ายสถานที่ประกอบการไปอยู่ต่างประเทศ อันจะเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม จึงเห็นว่าการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชนและระบบของเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยตรงอย่างรุนแรง รัฐบาลได้ใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรม รวมทั้งปรับปรุงซ่อมแซม



โครงสร้างพื้นฐาน โดยใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ไปเป็นจำนวนมาก แม้รัฐบาลมีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (ที่ผ่านมา) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศ โดยเฉพาะการตั้งงบประมาณรายจ่ายในงบกลาง จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วนเงินสำรองจ่ายฉุกเฉิน จำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท ที่ตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้อนุมัติเงินบางส่วนของงบประมาณดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยเป็นการเฉพาะหน้าไปแล้ว อีกทั้งจะให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะล่วงเลยระยะเวลาที่หน่วยงานต้องส่งคำขอของงบประมาณให้สำนักงบประมาณ และเกินกรอบวงเงินและประมาณการรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ หรือจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เพิ่มเติม) ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีการใช้ระยะเวลาพิจารณาค่อนข้างนานไม่ทันต่อสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องดำเนินการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัยโดยเร่งด่วน ซึ่งมีสัญญาณบ่งชี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอาจเกิดวิกฤตมหาอุทกภัยขึ้นอีก การที่รัฐบาลจัดให้มีการดำเนินการเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำตามยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการและยั่งยืน ที่จะต้องใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุนที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้จะถึง จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง



ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง กู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาวิกฤตทางการเงินครั้งใหญ่ คณะรัฐมนตรีสมัยนั้นได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ พัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกเป็นเงิน ๗๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากได้มีการ ประเมินภาระความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการให้ ความช่วยเหลือเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๔๐๑,๔๕๐ ล้านบาท ซึ่งในระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา ได้มีการชำระคืนต้นเงินกู้สำหรับหนี้เงินกู้ดังกล่าวนี้เล็กน้อย หรือประมาณร้อยละ ๑๓ ยังมีต้นเงินกู้ ค้างชำระรวมเป็นเงินประมาณ ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๘๑ แต่กระทรวงการคลัง ได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวไปแล้วทั้งสิ้น ๖๗๐,๕๐๒ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ในการวางระบบการบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และเพื่อใช้สำหรับกองทุนส่งเสริม การประกันภัยพิบัติ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท รวมเป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และในเวลา เดียวกันเพื่อลดภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ที่กู้มาช่วยเหลือการดำเนินการของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้



เงินกู้ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีเหตุผลสำคัญในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยอย่างร้ายแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องบูรณะและฟื้นฟูประเทศ เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการวางระบบการบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ โดยการจัดให้มีการลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น นอกจากนี้ ผลจากการเกิดความเสียหายนั้นยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมเริ่มถดถอยและอยู่ในภาวะที่มีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูประเทศทั้งการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย การป้องกันภัยพิบัติที่ใกล้จะถึง และการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนหลายแนวทาง และแนวทางหนึ่งคือการลดภาระงบประมาณที่จะต้องจัดสรรไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่เกิดจากการแก้ไขปัญหาวิกฤตของระบบสถาบันการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยจำเป็นต้องปรับปรุงและจัดการระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและไม่เป็นภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลอีกต่อไป โดยกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ตลอดจนปรับปรุงการจัดการแหล่งเงินในการนำไปชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ



พระราชกำหนดฉบับนี้ มีสาระสำคัญ คือ (๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตาม พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ และการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระให้เป็นไปตามที่ กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ (๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนเงินกู้ชดใช้ความเสียหาย ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน การเงิน ระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงิน ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (๓) กำหนดให้ธนาคาร แห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินและสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืน ดันเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้ มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อ นำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ดันเงินกู้ และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ (๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่ง เข้าบัญชีสะสม ฯ เพื่อไปชำระหนี้ คือ ๑) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องนำส่งรัฐตาม กฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ ๒) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตาม กฎหมายว่าด้วยเงินตรา ๓) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด ๔) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองโดยเมื่อรวมกับอัตรา ที่นำส่งเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการ คุ้มครองเงินฝาก และ ๕) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติม โดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจาก ประชาชน



ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะของรัฐบาล เนื่องจากกระทรวงการคลังต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายอันเป็นเงินภาษีของประชาชนเพื่อชำระหนี้เงินต้นหรือดอกเบี้ยอันเกิดจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ดังกล่าวตลอดระยะเวลา ๑๕ ปี เป็นเงินงบประมาณถึง ๖๗๐,๕๐๒ ล้านบาท แต่ชำระเงินต้นไปได้เพียงร้อยละ ๑๑ ของหนี้เงินกู้ ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีหนี้ค้างชำระอยู่ถึง ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หากรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวต่อไปอีก ย่อมเป็นภาระต่องบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดหามาให้ ซึ่งในปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท ทำให้รัฐบาลมีเงินสำหรับลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ของระบบเศรษฐกิจ และสังคมลดน้อยลง อีกทั้งหนี้เงินกู้ดังกล่าวเกิดจากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินที่สถาบันการเงินเป็นผู้ก่อขึ้นและอยู่ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย การที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมดูแลการชำระคืนหนี้เงินกู้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยนำกำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินหรือทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งการนำส่งเงินที่สถาบันการเงินส่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากประชาชน ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาหนี้เงินกู้ที่รัฐบาลนำมาช่วยเหลือสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ และเป็นผลให้รัฐบาลมีเงินงบประมาณที่ไม่ต้องจัดสรรไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในแต่ละปีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง



ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ปัญหาวิกฤตทางการเงินแม้ว่าจะเกิดขึ้นเป็นเวลากว่า ๑๕ ปีมาแล้ว แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผล ความเสียหายที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องรับภาระมีจำนวนถึง ๑,๔๐๑,๔๕๐ ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังยังมีหนี้เงินค้างชำระอีกร้อยละ ๘๗ หรือเป็นเงินจำนวน ๑,๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้ชำระดอกเบี้ยจนถึงสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ไปแล้วเป็นเงิน ๖๗๐,๕๐๒ ล้านบาท ซึ่งหนี้เงินกู้จำนวนดังกล่าว ยังคงเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ แต่พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดวิธีการบริหารจัดการหนี้เพื่อให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุน ซึ่งคาดว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นภายใน ๒๑ - ๒๖ ปี และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ กระทรวงการคลังได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นเงิน ๖๘,๔๓๐ ล้านบาท สำหรับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว หากเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างเงินงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยเงินกู้กับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ตั้งไว้เป็นวงเงิน ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท จะคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒.๙ ของงบประมาณรายจ่าย แต่หากคิดเป็นสัดส่วนต่องบลงทุนที่ตั้งไว้เป็นวงเงิน ๔๒๓,๓๘๗ ล้านบาทแล้ว จะคิดสัดส่วนเป็นร้อยละ ๑๖.๒ ของงบลงทุน ถือว่าเป็นสัดส่วนที่มีนัยสำคัญต่อการลงทุนของประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถนำเงินที่ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว ประมาณปีละกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท มาลงทุนในแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ โดยรัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชำระดอกเบี้ยในส่วนนี้ในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ประกอบกับรัฐบาลต้องการบังคับใช้พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้



มีเวลาเตรียมการเรียกเก็บเงินจากกองทุนคุ้มครองเงินฝาก สำหรับรอบหกเดือนแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลจะได้ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐบาลอาจกู้เป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ แต่ต้องกระทำภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้อยู่ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ สอดคล้องกันกับการที่รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระหนี้ดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ อันเป็นการลดภาระเงินงบประมาณในช่วงเวลาเดียวกันที่จำเป็นต้องกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ จึงเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการใช้บังคับร่วมกันและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถนำเงินที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ประมาณปีละกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท มาดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยส่วนรวม ถึงแม้ผู้แทนนายกรัฐมนตรีในฐานะคณะรัฐมนตรีจะแถลงรับว่าไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเมืองที่จะตราพระราชกำหนดในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ได้ให้เหตุผลว่า ต้องรอดคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องศึกษาและกำหนดรายละเอียดในการจัดทำโครงการก่อนเสร็จแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งน่าจะแสดงความจริงใจได้ด้วยว่ามีได้อาศัยโอกาสที่อาจอ้างเหตุผลทางการเมืองได้แต่อย่างใด ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดประกอบกันแล้วเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ถึงกับเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาทั้งสอง แต่ความจำเป็นดังกล่าวเกิดขึ้นอันมีสาเหตุเนื่องมาจากวิกฤตการณ์อุทกภัยจริง และมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องใช้มาตรการป้องกันและเยียวยา



ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับในชั้นนี้ยังไม่มียุทธวิธีชี้ให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริต หรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติ ๗ ต่อ ๒ เห็นว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



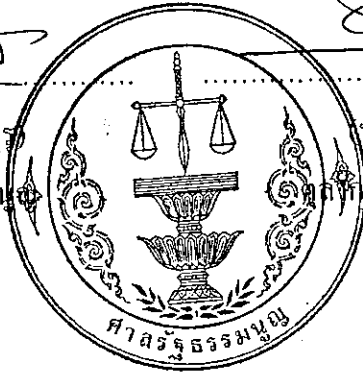


(คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑/๒๕๕๕)

(นายเจริญ ภัทศิธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเจริญ อินทการ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอุร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลนุพผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ