

HOT ISSUE



กรกฎาคม 2563

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา
เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบ
จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563



สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ตาวนโหลตเอกสารใต้ที่
<http://www.parliament.go.th/library>

**พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจ
และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563**

นายภูมิพิชญ์ ยาสีหิ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2
สำนักวิชาการ

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เป็นมาตรการในการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าวต่อระบบเศรษฐกิจ และป้องกันมิให้สถานการณ์รุนแรงเข้าขั้นวิกฤติจนต้องสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการเงินที่มากเกินไป อันจะเป็นภาระให้กับประเทศไทยต่อไปในอนาคต โดยกระทรวงการคลังในฐานะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดูแลเศรษฐกิจไทยในภาพรวม ได้เล็งเห็นว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเข้าไปช่วยเหลือประชาชนและภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อย่างทัน่วงที กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาจัดหาแหล่งเงินที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาวิกฤติของประเทศโดยอยู่ในระหว่างดำเนินการอย่างครบถ้วน

ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย

ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขของการงบประมาณ โดยงบกลางของปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และเงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต้องสำรองไว้เพื่อใช้จ่ายในเหตุฉุกเฉินอื่นที่อาจเกิดขึ้นและวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เหลืออยู่อย่างจำกัด ประกอบกับการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้ภายในปีงบประมาณ 2563 มาใช้เพิ่มเติม และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รวมถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 จะใช้เวลานาน ซึ่งอาจไม่ทันต่อสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องจัดหาแหล่งเงินงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยการกู้เงินด้วยวิธีการออกพระราชกำหนดเป็นการเฉพาะ (บลูชิพ online, 2563)

กรอบการใช้เงินกู้

กระทรวงการคลังจึงได้เสนอมาตรการในการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อบรรเทาผลกระทบดังกล่าวต่อระบบเศรษฐกิจ และป้องกันมิให้สถานการณ์รุนแรงเข้าขั้นวิกฤติจนต้องสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการเงินที่มากเกินไป อันจะเป็นภาระให้กับประเทศไทยต่อไปในอนาคต ตลอดจนวางรากฐานเพื่อให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจหลังจากที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น โดยเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2563 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เรื่อง มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ต่อเศรษฐกิจไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 3 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยการเสนอร่างพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 เนื่องจากรัฐบาลมีความประสงค์ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและควบคุมการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ แต่ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขเวลาการงบประมาณ รัฐบาลจำเป็นต้องตราร่างพระราชกำหนดกู้เงินดังกล่าว โดยมีกรอบวงเงินกู้ไม่เกิน 1,000,000 ล้านบาท เพื่อเป็นงบประมาณเพิ่มเติมในการรองรับการช่วยเหลือ เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยสามารถแบ่งกรอบการใช้เงินได้ ดังนี้

1) ชุดมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ และเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดจาก โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 วงเงิน 600,000 ล้านบาท โดยครอบคลุมการช่วยเหลือและเยียวยาให้กับประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 การแพทย์และสาธารณสุข โดยแบ่งออกเป็น

- แผนงานเกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข ได้แก่ การจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์ ยารักษาโรค วัคซีนป้องกัน รวมถึงการเตรียมความพร้อมด้านสถานพยาบาล และการรักษาพยาบาล โดยมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ วงเงิน 45,000 ล้านบาท

- แผนงานช่วยเหลือเยียวยา ชดเชยภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ วงเงิน 555,000 ล้านบาท

2) ชุดมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลเศรษฐกิจภายในประเทศ วงเงิน 400,000 ล้านบาท โดยครอบคลุม (1) การเพิ่มศักยภาพ และยกระดับการค้า การผลิต และการบริการในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศและในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพ ตลอดจนการส่งเสริมตลาดสำหรับผลผลิตและผลิตภัณฑ์ในระดับ ที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวหรือภาคบริการอื่น (2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชน การจัดหาปัจจัยการผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น และชุมชน รวมทั้งการสร้างช่องทางการตลาด และยกระดับมาตรฐานคุณภาพและมูลค่าเพิ่มของสินค้า และผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น (Local Economy) และ (3) การส่งเสริมและกระตุ้นการบริโภคภาคครัวเรือน

และเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมและกระตุ้นการลงทุนต่าง ๆ ของภาคเอกชนที่จะทำให้สถานะการบริโภค และการลงทุนกลับเข้าสู่ระดับปกติ (Thaipublica, 2563)

สำหรับการใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้เพื่อใช้ใน 2 ส่วนแรก ได้แก่ ด้านการแพทย์ และสาธารณสุขและการช่วยเหลือ เยียวยา ชดเชยให้แก่ภาคประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รวมวงเงิน 600,000 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นการใช้เงินตามความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้ในการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศให้ทันกับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และด้านการแก้ปัญหาเร่งด่วนในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังได้รับผลกระทบอย่างหนัก สำหรับการใช้จ่ายในส่วนที่ 3 เป็นวงเงิน 400,000 ล้านบาท นั้นเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งจะเป็นแผนงานต่อเนื่องที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมให้กลับคืนมาดีขึ้นเป็นปกติ ทั้งนี้ หากมีกรณีที่เป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้นำวงเงินกู้ในส่วนที่ 3 มาใช้เพื่อการแก้ปัญหาตามแผนงานใน 2 ส่วนแรกเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดนี้จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาการใช้จ่ายเงินกู้ ประกอบด้วยเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ ให้รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมายเป็นเลขานุการ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณและผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นผู้ช่วยเลขานุการร่วม โดยให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับผิดชอบงานวิชาการและธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาการใช้จ่ายเงินกู้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาการใช้จ่ายเงินกู้มีหน้าที่พิจารณากฎหมาย แผนงานหรือโครงการให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และกำกับดูแลการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่ใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ และรายงานความก้าวหน้าต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกสามเดือน ซึ่งตามพระราชกำหนดนี้ที่ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยที่ไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน และเงินที่ได้รับจากการกู้เงินนั้นไม่ต้องนำส่งคลัง ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการในการใช้เงินกู้ที่ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาการใช้จ่ายเงินกู้และได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจกู้เงินได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่จะเป็นการกู้ในประเทศเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 80 ที่เหลือร้อยละ 20 เป็นการกู้ต่างประเทศ สำหรับการกู้เงินจะมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยระยะสั้นเป็นการกู้จากธนาคาร ส่วนการกู้ระยะยาวจะอยู่ในรูปการออกตั๋วสัญญาใช้เงินและตั๋วเงินคลัง รวมทั้งการออกพันธบัตรออมทรัพย์ขายให้ลูกค้ารายย่อย โดยจะมีการกู้เงินก้อนแรกตามพระราชกำหนดการกู้เงินนี้ประมาณ 70,000 ล้านบาท เพื่อให้กระทรวงการคลังนำไปจ่ายในโครงการ

เราไม่ทิ้งกันให้ครบถ้วน โดยจะเป็นการกู้จากธนาคารในประเทศ ซึ่งได้เปิดประมูลในวันที่ 29 เมษายน 2563 เป็นตัวสัญญาใช้เงินอายุ 4 ปี มีอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงระยะสั้นสำหรับการกู้ยืมเงินระหว่างธนาคารของ ตลาดกรุงเทพฯ (Bangkok Interbank Offered Rate : BIBOR) ปัจจุบันอยู่ที่ ร้อยละ 0.97 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่เหลืออีกประมาณ 6 เดือนที่จะสิ้นปีงบประมาณ คาดว่ารัฐบาลจะกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ได้ ประมาณ 600,000 ล้านบาท ส่วนอีก 400,000 ล้านบาท คาดว่าจะมีแผนการกู้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 แต่หาก ในปีงบประมาณนี้มีความต้องการใช้เงินมากกว่า 600,000 ล้านบาท ก็สามารถปรับแผนการกู้เพิ่มเติมได้ สำหรับ แผนการก่อหนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่ปรับปรุงล่าสุด เนื่องจากจะต้องมีการกู้เพิ่มเติมตามพระราชกำหนด การกู้เงินนี้จำนวน 603,000 ล้านบาท และจากแผนเดิมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่จะต้องมีการก่อหนี้ จำนวน 894,000 ล้านบาท รวมเป็น 1,497,000 ล้านบาท (การเงินการธนาคาร, 2563)

ทั้งนี้ มาตรการดูแลและเยียวยาผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะที่ 3 จะเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญในการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนและภาคธุรกิจ ที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และมาตรการดังกล่าวจะเป็นรากฐานสำคัญให้เศรษฐกิจ ของประเทศฟื้นตัวได้อย่างมั่นคงเมื่อวิกฤติครั้งนี้ผ่านพ้นไป

ความเห็นของนักวิชาการ

คำณูญ ลิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา มีข้อสังเกต ดังนี้

ประการแรก การกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยตราเป็นพระราชกำหนดนั้นเป็นอำนาจของรัฐบาลฝ่ายเดียว รัฐสภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่ อนุมัติเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบแก้ไขวงเงินที่รัฐบาลต้องใช้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

ประการที่สอง เงินกู้ดังกล่าวถือเป็นเงินกู้นอกงบประมาณ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถ ออกกฎหมายพิเศษอนุญาตให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เงินที่ได้รับจากการกู้นั้น ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาไว้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเบิกไปใช้จ่ายตามแผนงาน หรือโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่งผลให้เงินที่ได้รับจากการกู้นี้ไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 เหมือนรายรับอื่น ๆ ของรัฐ โดยให้แยกบัญชีไว้ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ประการที่สาม การที่รัฐบาลมีการกู้เงินภายในประเทศจำนวนมาก ซึ่งอาจจะเกิดการแข่งขัน ในการกู้เงินกับภาคธุรกิจ เนื่องจากการออมภายในประเทศยังมีจำนวนจำกัด ถึงแม้ว่าสภาพคล่องของระบบ การเงินในประเทศที่ผ่านมามีสภาพค่อนข้างดี แต่หากรัฐพึ่งพาแหล่งเงินทุนในประเทศมากเกินไป ย่อมจะมีผล ให้ดอกเบี้ยภายในประเทศมีอัตราสูงขึ้น และส่งผลต่อภาคธุรกิจที่ไม่สามารถหาสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ มาบริหารจัดการได้ โดยเฉพาะภาคธุรกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมที่มักจะมีปัญหาทางการเงินอยู่แล้ว ก็จะได้รับผลกระทบอย่างหนักทำให้รัฐต้องไปสนับสนุนทางการเงินผ่านระบบธนาคารแก่ภาคธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมในอีกมาตรการหนึ่งไปพร้อมกัน (กรุงเทพธุรกิจ, 2563)

สมชาย ภาภาสน์วิวัฒน์ นักวิชาการอิสระด้านเศรษฐศาสตร์และการเมือง ได้ให้ความเห็นถึงความคุ้มค่าในการกู้เงิน 1 ล้านล้านบาท ว่า หากเม็ดเงินดังกล่าวสามารถทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้บ้าง ก็ถือว่าคุ้มค่าระดับหนึ่ง แต่หากไม่สามารถใช้เงินฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างตรงจุด อาจไม่คุ้มค่ากับเม็ดเงินที่ต้องเสียไป ซึ่งขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงสามารถบริหารได้ตรงเป้าและทันเวลาหรือไม่ เม็ดเงินนำมาต่อสู้โควิด-19 หากรวมของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) อีก 9 แสนล้านบาท รวมเป็นเม็ดเงินกว่า 1.9 ล้านล้านบาท ถือว่าเม็ดเงินสูงมากเมื่อเทียบกับเม็ดเงินที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ต่อสู้โควิด-19 แต่ในการใช้เงินยังเกิดคำถามเรื่องประสิทธิภาพ และมีข้อสงสัยว่าแก้ปัญหาตรงจุดหรือไม่ เพราะจากปัญหาการจ่ายเงินเยียวยาอาชีพอิสระ แม้ตัวเลขการจ่ายเงินจะสูงถึง 14 ล้านคน แต่ยังมีประชาชนเดือดร้อน เดินทางมาร้องเรียนยังกระทรวงการคลังจำนวนมาก (มติชนสุดสัปดาห์, 2563)

ประมณฑ์ สุธีวงศ์ สมาชิกวุฒิสภาและประธานมูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้แสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการสกัดการทุจริตในการอนุมัติโครงการและงบประมาณที่รัฐบาลกันงบไว้ร่วม 1 ล้านล้านบาท สรุปได้ว่า เงินดังกล่าวซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก เป็นเงินภาษีประชาชน ที่จะเป็นภาระให้กับลูกหลานในอนาคต ดังนั้น การใช้เงินหรือการอนุมัติโครงการควรต้องทำอย่างโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีตัวแทนจากภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมอนุมัติตรวจสอบด้วย สิ่งสำคัญ คือ ต้องมีการป้องกันไว้ก่อนเนื่องจากการจะไปคิดว่ามีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอยู่แล้วหากปล่อยให้ทุจริตแล้วค่อยไปตรวจสอบ ก็อาจช้าเกินไป

สำหรับข้อเสนอการให้มีระบบตรวจสอบการอนุมัติเงินกู้ที่จะทำผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองเงินกู้ฯ นั้น แม้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินดังกล่าวบัญญัติให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ แต่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันฯ ต้องการให้มีการตั้งตัวแทนของภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งในพระราชกำหนดกำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิไปร่วมเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้ไม่เกินห้าคน จึงต้องการเห็นตัวแทนภาคประชาสังคมเข้าไป โดยคนที่เข้าไปต้องเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ที่หลากหลาย เข้าใจถึงความต้องการของประชาชนพอสมควร เพื่อที่จะได้มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าว เพราะงานของกรรมการที่สำคัญคือการกลั่นกรองการเสนอโครงการที่จะส่งเรื่องเข้ามา เพราะวงเงิน 400,000 ล้านบาท การขอทำโครงการ จะต้องมีการเสนอมานว่า จะใช้เงินอย่างไร ใช้ที่ไหน ใช้กับใคร จึงเห็นว่าการใช้จ่ายดังกล่าวต้องมีความเท่าเทียม มีความเป็นธรรม (ไทยโพสต์, 2563)

พิสิฐ ลี้อาธรรม ส.ส.บัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์ ได้แสดงความคิดเห็นถึงฐานะการคลังรัฐบาลจากพิษโควิด-19 ว่า สิ้นปี 2564 นี้ของรัฐบาลต่อ GDP คาดการณ์ว่าจะอยู่ที่อัตราร้อยละ 57.96 ต่ำกว่าร้อยละ 60 ซึ่งถือว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลัง แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันความเสียหายยังอยู่ในระดับเบื้องต้นเท่านั้น การที่รัฐบาลประเมินว่า GDP ในปีหน้าจะเพิ่มร้อยละ 3 ทั้ง ๆ ที่ GDP ในปีนี้ติดลบร้อยละ 5.3 จึงอาจเป็นการประเมินที่ตื้นเขินเกินไป ในทางกลับกัน หาก GDP ในปีหน้าไม่โตตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ก็จะทำให้หนี้สาธารณะเกินร้อยละ 60 นอกจากนี้ ข้อกังวลอีกประการหนึ่ง คือ งบประมาณการฟื้นฟูเศรษฐกิจจำนวน 4 แสนล้านบาทในครั้งนี้นี้ไม่มีรายละเอียดแต่ประการใด สะท้อนให้เห็นระบบการคลังที่มีความคาดเคลื่อน

การใช้เงินภาษีอากรตามระบบวิธีการงบประมาณไม่มีการแสดงตัวเลขให้เห็นก่อนอนุมัติจริง ๆ จึงควรนำรายละเอียดแผนการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ มาให้ที่ประชุมสภาพิจารณาอนุมัติเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี (BBC NEWS, 2563)

ดังนั้น เมื่อโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้ระบาดอย่างรุนแรงขึ้นทั่วโลก ส่งผลให้มีจำนวนผู้ติดเชื้อทั่วโลกและภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบเศรษฐกิจทั้งของโลกและของประเทศไทยหดตัวลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว กระทบต่อประชาชนทุกสาขาอาชีพในวงกว้าง ถือเป็นภัยพิบัติสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนและต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แม้ที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่ในการดำเนินมาตรการและวิธีการต่าง ๆ เพื่อหยุดยั้งและควบคุมการระบาดของโรคและช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะยุติการระบาดของโรคและช่วยเหลือเยียวยาประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบในทุกภาคส่วน แม้จะได้มีการปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการนี้แล้วก็ตาม ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงได้พิจารณาจัดหาแหล่งเงินที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาวิกฤติของประเทศโดยอยู่ในระหว่างดำเนินการอย่างครบถ้วน แต่ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขของการงบประมาณ โดยงบกลางของปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และเงินทุนสำรองจ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต้องสำรองไว้เพื่อใช้จ่ายในเหตุฉุกเฉินอื่นที่อาจจะเกิดขึ้นและวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เหลืออยู่อย่างจำกัด ประกอบกับการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มาใช้เพิ่มเติม และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รวมถึงการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 จะใช้เวลานาน ทำให้อาจไม่ทันต่อสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

พระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้กู้เงินและใช้เงินไปพร้อมกันโดยให้มีระเบียบการใช้เงินขึ้นมารองรับ ควรสร้างความเชื่อมั่นในการใช้เงินโดยการนำหลักปฏิบัติที่ดีในระบบการคลังของไทยเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความต่อเนื่องและราบรื่น ดังนี้

- ความโปร่งใส พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเสนอให้สมาชิกรัฐสภารับทราบภายใน 60 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับ ตลอดจนเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งให้องค์กรอิสระสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะสร้างความโปร่งใสในการใช้เงินตามโครงการในพระราชกำหนดนี้

- การถ่วงดุล เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว รัฐบาลควรเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา โดยไม่ชักช้า เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดฉบับนี้อย่างรอบด้าน โดยรัฐบาลควรแสดงรายละเอียดต่าง ๆ ในแผนการใช้จ่ายเงินกู้ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเฉพาะเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายเงิน ซึ่งในกรณีการใช้จ่ายเงินกู้นี้เป็นเงินนอกงบประมาณ รัฐสภาจะต้องตรวจสอบถึงความจำเป็นและเหตุผลที่จะต้องใช้จ่ายโดยด่วนและไม่สามารถรอการใช้จ่ายตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2564 ได้

- การรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง ควรจะมีการควบคุมเพื่อมิให้มีการใช้จ่ายเกินตัวในการใช้จ่ายและการบริหารการเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณต้องอยู่ในกรอบการขยายตัวของเงินนอกงบประมาณที่เหมาะสม และการก่อกำหนดในกรอบเขตแดนภาระหนี้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่ต้องคำนึงถึงระดับความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศ

ทั้งนี้ การกู้เงินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 1,497,000 ล้านบาท (กู้ตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำนวน 894,000 ล้านบาท และจะกู้ตามพระราชกำหนดจำนวน 603,000 ล้านบาท) จะส่งผลให้หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ณ สิ้นปี 2563 อยู่ที่ร้อยละ 51.84 และหากคำนวณ ณ สิ้นปี 2564 จะอยู่ที่ร้อยละ 57.96 บนสมมุติฐานอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีหน้าอยู่ที่ระดับร้อยละ 3 แต่หากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ถึงร้อยละ 3 หนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ก็อาจจะเพิ่มขึ้นอีก (การเงินการธนาคาร, 2563)

- ความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ปัญหาและเยียวยา ฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 การที่รัฐบาลสามารถตราพระราชกำหนดเพื่อใช้งบประมาณรายจ่ายในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เพื่อความรวดเร็ว เร่งด่วนและให้ทันกับสถานการณ์ ดังนั้น จะมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกู้ตามโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอ ทั้งนี้ การออกระเบียบจะต้องให้ความคล่องตัวเหมาะสม ลดขั้นตอนไม่ให้เกิดความล่าช้าติดขัดในการเบิกจ่ายเงิน ที่จะทำให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกู้เงินในครั้งนี้

บรรณานุกรม

- การเงินการธนาคาร. (2563). **คลังแบ่งกู้ 7 หมื่นล้านตาม พรก.เงินกู้ฯ สำหรับใช้ในมาตรการเยียวยา 5000 บาท**. สืบค้น 14 เมษายน 2563 จาก <https://www.moneyandbanking.co.th/article/pdmo-22042020>
- จับตา! เงินกู้เยียวยาวิกฤติโควิด 1 ล้านล้านบาท. (17 เมษายน 2563). **กรุงเทพธุรกิจออนไลน์**. สืบค้น 28 เมษายน 2563 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/876564>
- Thaipublica. (2563). **รัฐเยียวยาโควิด-19 เฟส 3 ใช้เงินกู้-ซอฟท์โลน อุ่ม 1.9 ล้านล้าน**. สืบค้น 21 เมษายน 2563 จาก <https://thaipublica.org/2020/04/covid-19-recovery-phase-3-measures>
- BBC NEWS. (27 พฤษภาคม 2563). **โควิด-19 : มาตรการอย่าง “ทางเลือกสุดท้าย” กู้เศรษฐกิจสังคม ขอสภาพอนุมัติ พ.ร.ก.การเงิน 3 ฉบับ วงเงิน 1.9 ล้านล้านบาท ขณะที่ฝ่ายค้าน-ปชป. จับตา “แบ่งเค้ก-ตีเช็คเปล่า-อุม่ทุนใหญ่”**. สืบค้น 28 เมษายน 2563 จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-52817171>
- บลูชิพ online. (2563). **ออก พ.ร.ก.เงิน-soft loan 1.9 ล้านล. อุ่ม SMEs-ตราสารหนี้เอกชน**. สืบค้น 23 เมษายน 2563 จาก https://www.bluechipthai.com/news-ออก_พ_ร_ก_เงิน-soft_loan_1_9_ล้านล__อุม่SMEs-ตราสารหนี้เอกชน-37323635
- “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” (19 เมษายน 2561). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก, น. 15.
- เศรษฐกิจ/กู้ 1 ล้านล้าน-ตราบาปเงินแผ่นดิน หวั่นโก่งกิน-ใช้งบฯ ไร้ประสิทธิภาพ ‘ลูก-หลาน’ แบกหนี้ หลังแฉ่น 30 ปี. (21 พฤษภาคม 2563). **มติชนสุดสัปดาห์ออนไลน์**. สืบค้น 28 เมษายน 2563 จาก https://www.matichonweekly.com/column/article_304859
- สกดโกง เงินกู้ 1 ล้านล้านบาท. (31 พฤษภาคม 2563). **ไทยโพสต์ออนไลน์**. สืบค้น 28 เมษายน 2563 จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/67386>