

เลขที่ 1434
วันที่ 29 ก.พ. 2555
เวลา 08.34



ที่ ศร ๐๐๐๕.๑/ 171

ศาลรัฐธรรมนูญ

ถนนแจ้งวัฒนะ กทม. ๑๐๒๑๐

๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง แจ้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

อ้างถึง หนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ ศร ๐๐๐๕.๑/๐๗๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕-๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ตามที่ประธานวุฒิสภา ได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง
กู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และให้แจ้งผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธาน
วุฒิสภาทราบด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

กลุ่มงานนิติ
รับที่ ๒๒๐๗/๒๕๕๕
วันที่ ๒๗ ก.พ. ๒๕๕๕
เวลา ๑๑.๑๗ น.
สำนักการประชุม

(นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๑๓๒/๒๕๕๕ วันที่ ๒๗/๒/๕๕
เวลา ๑๑.๑๗ น. ส่ง
สำนักการประชุม

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานคดี ๑

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๗๖๐๐

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๔๕๑๐

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

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

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ ๑” ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๗ คน และประธานวุฒิสภา ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ ๒” ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๕ - ๖/๒๕๕๕)

คณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในกรตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลัง

สำเนาถูกต้อง

๗/๒๖

(นางสาวไปรยา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖.



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.) ที่มีนายวีรพงษ์ 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 มาใช้ในโครงการระยะยาวที่มิใช่

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๑.



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 ๓๕๐,๐๐๐ 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

ตำนานถูกต้อง

(นางสาวปรียา หัตถนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖.



หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินนั้น ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังเช่นเดิม หรือโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย การที่พระราชกำหนดนี้กำหนดให้ใช้เงินหรือทรัพย์สินที่อยู่ในบัญชีตามมาตรา ๕ เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ นั้น 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 ก็จะผลกระทบในเงินจำนวนดังกล่าวไปยังประชาชนเจ้าของบัญชีเงินฝากให้เป็นผู้รับผิดชอบต่อไป 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

สำเนาถูกต้อง

ป.ป.ช.

(นางสาวไปรยา ทักษณสกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ



- ๕ -

๒.๒ การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP) อยู่ที่ร้อยละ ๔๑.๖๖ ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกรอบทางการคลังที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง มีหลักสำคัญในการกู้ยืมเงินของประเทศไทยว่า 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 เพราะมีผลเพียงเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบในการชำระคืนเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และการบริหารจัดการหนี้สาธารณะ จากกระทรวงการคลังมาเป็น

สำนักงานกุดต้อง

(นางสาวไปรษณีย์ วัฒนกุล)

เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๒๐.



- ๖ -

ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะเป็นหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงิน หนี้ของกระทรวงการคลัง หรือหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็มีได้ทำให้หนี้
ดังกล่าวฟื้นสภาพจากการเป็นหนี้สาธารณะแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว อัตราหนี้สาธารณะต่อ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จึงยังคงอยู่ในอัตราเดิม ฉะนั้น การตราพระราชกำหนด
ฉบับนี้จึงไม่มีประโยชน์และไม่อาจทำให้อัตราหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
(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 และกรมต่างๆ
เป็นจำนวนเงิน ๔๓,๔๒๕ ล้านบาท เหตุผลที่คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ปรับลด
งบประมาณ จำนวน ๔๓,๔๒๕ ล้านบาท ได้พิจารณาจากเป้าหมายผลการดำเนินงาน ดังนี้ (๑) โครงการ
ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน หรือโครงการที่มีการดำเนินการไปแล้ว โดยใช้จ่ายจากการโอน
เปลี่ยนแปลงงบประมาณ หรือการปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๒) โครงการที่มีเป้าหมายการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจน มีความจำเป็นน้อย

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปารยา หัตถนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖.



- ๓ -

มีค่าใช้จ่ายไม่ประหยัด เพื่อให้ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานให้เกิดความประหยัด โดยยังคงเป้าหมายเดิมไว้ได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนา การจ้างเหมาบริการ ค่าจ้างที่ปรึกษา และการวิจัย เป็นต้น (๓) โครงการที่มีผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ คาดว่าไม่สามารถใช้จ่ายได้ทันในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ (๔) รายการงบประมาณต่าง ๆ ที่สามารถประหยัดได้ เช่น การปรับราคาครุภัณฑ์บางประเภทลงตามราคาตลาดที่มีแนวโน้มลดลง (๕) โครงการที่สามารถใช้เงินจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินงบประมาณ อีกทั้งได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว อยู่ระหว่างขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นจำนวนเงิน ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางในควบคุมของกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณในส่วน of ค่าใช้จ่ายในการเยียวยา พื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการเป็นจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วน of เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอีกเป็นจำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีการตั้งงบประมาณตามแผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ แผนงานป้องกัน เตือนภัย แก่ไขและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติ แผนงานโครงสร้างพื้นฐาน และแผนงานตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะและฟื้นฟูประเทศที่ได้รับ ความเสียหายจากปัญหาอุทกภัย 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 ๕๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไพบรียา ทังสนสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐมนตรี



- ๘ -

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

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

๕. การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีผลเป็นการบริหารจัดการการชำระหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ทั้งระบบ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดหารายได้ของกองทุนดังกล่าวเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ในส่วนนี้เป็นอย่างเป็นรูปธรรมให้มีความชัดเจนแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๗ ซึ่งมาตรการในการชำระหนี้เงินกู้ นอกจากไม่ชัดเจนแล้วยังมีผลเป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของธนาคารแห่งประเทศไทยในการต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับโดยปริยายของกระทรวงการคลัง และต้องทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ ทั้งยังจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในส่วนรายได้ของรัฐบาลและเงินในบัญชีสำรองโดยตรงอีกด้วย

สำเนาถูกต้อง

๗/๖๓

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐธรรมนูญ ๒๖.



- ๕ -

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 และพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อ ช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๘ คน ซึ่งเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ว่า พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ และผู้ร้องทั้งสองส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้ร่วมพิจารณาและวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

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

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

ตำนานถูกต้อง

(นางสาวไปรยา หัสณสกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖.



๑. การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ดี 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 กล่าวอ้างได้เลยว่า 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 อีกทั้งสถานะเศรษฐกิจในขณะที่มีการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และประมาณการเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๕ ปรากฏชัดว่ามีได้อยู่ในขั้นวิกฤต หากแต่อยู่ในระดับที่มีเสถียรภาพ และหากพิจารณาแผนการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ พบว่า รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มิได้นำเงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ตามที่ได้กู้มาใช้ในแผนเร่งด่วน หากแต่นำเงินมาใช้ในแผนระยะยาว และมีได้มีแผนงานโครงการรับรองที่ชัดเจนแต่อย่างใด

๓. การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ และการตราพระราชกำหนด

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไประยา ทัศนสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐธรรมนูญ ๒๐.



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 ๑. ทรลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ๘ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ๒. ทรลงทุนตามแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่นอีก ๑๗ ลุ่มน้ำ วงเงิน ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปรีชา ทั่นสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖.



และการลงทุนตามยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ วงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท การกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเกิดขึ้นและเป็นไปตามแผนของ กยท. ซึ่งเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาที่ท่วมของรัฐบาลยังไม่มีแผนที่ชัดเจน ทั้งเรื่องยุทธศาสตร์และรายละเอียดในการแก้ไขปัญหา การตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ ทั้งแผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) เป็นโครงการในระยะยาว เมื่อรัฐบาลไม่มีแผนการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจนก็ย่อมไม่อาจกู้เงินมาใช้จ่ายได้ทันที

นายคำคุณ สิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ได้ยื่นหนังสือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยได้ขอแก้ไขเหตุผลและจำนวนตัวเลขข้อมูลบางประการ ปรากฏตามเหตุผลของคณะผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ ข้อ ๒ และ ข้อ ๓

นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาล ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า

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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไอลงกรณ์ ทัศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ส่งเสริมรัฐธรรมนูญ ๒๖.



รัฐบาลได้ผลักดันและเร่งดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเต็มความสามารถในทุกวิถีทาง แต่มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วยังไม่เพียงพอต่อการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหาย ทั้งทรัพย์สินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความจำเป็นต้องเร่งสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และจัดให้มีมาตรการทางการเงินที่เพียงพอต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอันใกล้

ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงต้นปี ๒๕๕๕ จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการด้านการเงินเพื่อการลงทุนวางระบบบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างอนาคตประเทศ เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนและนักลงทุนอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการประกันภัย ความต้องการสินเชื่อ การจัดการระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสร้างอนาคตของประเทศทั้งระบบอย่างบูรณาการทั้งระยะสั้นและระยะยาว และการบริหารจัดการหนี้ของประเทศในลักษณะที่เป็นการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยต้องดำเนินการทันทีและพร้อมกันจึงจะก่อให้เกิดความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนให้กลับคืนมา ต้องใช้มาตรการในการตรากฎหมายที่มีความเกี่ยวโยงกันและประกาศใช้บังคับพร้อมกัน จึงเป็นเหตุผลที่ได้มีการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวในคราวเดียวกัน

๒. เหตุผลในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การเกิดมหาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำได้อย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐบาลได้ทบทวนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ และเห็นว่าการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว มีวงเงินต้องใช้ดำเนินการจำนวนมาก และไม่อาจจัดทำในรูปแบบประมาณประจำปีได้ ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณ และเงื่อนไขของการจัดสรรงบประมาณ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ซึ่งความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมีการตราพระราชกำหนด

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทศนสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๑๔ -

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 อาจจ่ายจากเงินที่ค้างไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้อย่างอื่นก็ได้

๔) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

๕) กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซ้ำอีก หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปรีดา พิภพสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๑.



- ๑๕ -

๖) กำหนดให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนา ตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

๗) กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการ บริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน รวมทั้ง ให้เข้าทบทวนบัญชีแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับกรณีที่ไม่ มี การบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดนี้

๒.๓ การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหาร จัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การให้อำนาจกระทรวง การคลังกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นเครื่องมือทางการคลังซึ่งกระทำโดยการตราเป็นกฎหมาย ดังนั้น การวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตของประเทศ ย่อมสร้างความมั่นใจให้แก่ทุกฝ่าย และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แม้จะมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดูแลภัยไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ และการดำเนินการดังกล่าวมีวงเงินสูงมาก ไม่อาจตั้งไว้ใน งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวงเงิน และเงื่อนไข ดังนั้น จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว

การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กระทำในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะ หลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ การวางระบบบริหารจัดการน้ำ เป็นการ ลงทุนในโครงการที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นานาชาติและประชาชน ผู้ประกอบการ และนักลงทุน หากดำเนินการล่าช้าย่อมทำให้ความเชื่อมั่นหายไป ย่อมกระทบต่อการขยายฐานการผลิต ความเสียหาย ก็ยิ่งมากเป็นทวีคูณ ทั้งการดำเนินการแผนยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการโดยด่วนภายในหกเดือนแรกของปี ๒๕๕๕ จึงเป็นเรื่องที่ควรดำเนินการ ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะดำเนินการได้ ทั้งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยตรงและเกิดความเสียหายยิ่งกว่าเหตุการณ์อื่นที่ผ่านมา จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน

สำเนาถูกต้อง

๗/๖๓

(นางสาวไปรยา ทศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖



- ๑๖ -

อันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้อย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องตราเป็นพระราชกำหนด เนื่องจาก การตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน อาจทำให้ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาและเตรียมพร้อมสำหรับอุทกภัยและภัยพิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้นได้อย่างทันที่วงที่ และ คณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเพื่อเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาอนุมัติหรือไม่อนุมัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม ดังนั้น การตราพระราชกำหนดนี้ จึงมิได้เป็นการ หลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

๒.๔ สำหรับกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า สถานการณ์ โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายที่จะอ้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เห็นว่า

๑) การประเมินความเสียหายในช่วงที่มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเพียงการประเมินความเสียหายเบื้องต้น ยังไม่รวมความเสียหายด้านอื่นที่เกิดขึ้นและรวมถึง ผลกระทบจากการขาดความมั่นใจในการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่น ภาวะเช่นนี้จึงถือเป็นภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตรายต่อความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจอย่างยิ่ง สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณที่กล่าวอ้างนั้น เห็นว่าสัดส่วนภาระหนี้ต้อง งบประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๒ เป็นตัวเลขจากการประมาณการจากแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีสัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณ อยู่ที่ร้อยละ ๑๑.๕ (ต้นเงินกู้ต้องงบประมาณ ร้อยละ ๓.๐ ดอกเบี้ยต้องงบประมาณ ร้อยละ ๘.๕) สำหรับสัดส่วนภาระหนี้ ต้องงบประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๘.๓๓ เป็นข้อมูลตามพระราชบัญญัติงบประมาณ (ต้นเงินกู้ต้องงบประมาณ ร้อยละ ๑.๘๗ ดอกเบี้ยต้องงบประมาณ ร้อยละ ๗.๓๖)

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

(นางสาวไปรชา ทิศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖.



- ๑๗ -

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวน ๘๑,๓๑๐.๐๐๖๘ ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในส่วนของกระทรวงคมนาคม มีมติให้ปรับลดงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๑,๕๗๘.๘๘๑๕ ล้านบาท และเพิ่มงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๘,๑๒๒.๖๕๐๐ ล้านบาท ดังนั้น วงเงินงบประมาณของกระทรวงคมนาคมที่สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาให้ความเห็นชอบ จำนวน ๘๘,๘๕๒.๖๗๕๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๗,๕๔๒.๖๖๘๕ ล้านบาท ซึ่งมีได้ลดลงตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

๓) การใช้จ่ายเงินจากการกู้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาทนั้น จะได้นำไปใช้จ่ายตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำที่ได้ผ่านการอนุมัติจาก กยท. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน บรรเทา และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากปัญหาอุทกภัย และปรับปรุงประสิทธิภาพการเตือนภัย

๔) ความจำเป็นที่จะต้องมีการตราเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้มีความชัดเจนในวงเงินที่จะสามารถนำมาใช้จ่ายตามแผนที่กำหนดไว้ในทุกขั้นตอนและสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที ตั้งแต่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ จะเป็นการเพิ่มความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นใจในการมีวงเงินป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นกรณีเช่นเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้มีการกู้เงินหลังจากตราพระราชกำหนด

๕) รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบรรจุโครงการต่าง ๆ ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ เนื่องจาก (๑) การเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาทไว้ใรร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่สามารถกระทำได้ (๒) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๕๑๑,๔๕๓.๒ ล้านบาท นโยบายขาดดุลงบประมาณ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ยังมีกรอบวงเงินที่สามารถกู้เงินเพิ่มเติมได้อีก จำนวน ๑๑๓,๔๕๓.๒ ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะไม่กำหนดนโยบายขาดดุลงบประมาณเท่ากับกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารการคลัง

ตำนานถูกต้อง

(นางสาวปรีชา ทิตถนสกุล)

เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๒๐.



- ๑๘ -

๖) กรณีไม่เสนอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในรายการงบกลางรายการค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการ เนื่องจากในช่วงเวลาการดำเนินการเสนอขอเพิ่มงบประมาณ ยังไม่สามารถประมาณการได้ชัดเจนว่า งบประมาณที่ค้างไว้จำนวน 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 เยียวหาความเสียหายให้แก่ประชาชน 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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐมนตรี ๒๖.



- ๑๕ -

ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเมื่อปี ๒๕๔๐ เพื่อลดภาระงบประมาณในการชำระดอกเบี้ยของหนี้เงินกู้ที่กู้มาและการจัดระบบการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และไม่เป็นการต้องงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต่อไป

๓.๒ พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

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

๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงินที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

๓) กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินหรือสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ชดใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้อำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อนำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ

๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่งเข้าบัญชีสะสม เพื่อนำไปชำระหนี้ คือ

(ก) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ต้องนำส่งรัฐตามกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ (ข) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๐.



- ๒๐ -

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

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เงินของ “กองทุนเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ซึ่งความเสียหาย ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ที่มีการยุบเลิกตามพระราชกำหนดนี้โอนเข้า บัญชีสะสมดังกล่าวด้วย

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

๑) ในช่วงปี ๒๕๔๑ ได้มีการตราพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวง การคลังเงินมาช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟู 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 ซึ่งหากไม่เร่งดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และ ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไพบรียา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖.



- ๒๑ -

๓) มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล เพื่อฟื้นฟูเยียวยา รวมทั้งการวางระบบป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินจำนวนมาก รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องก่อภาระหนี้ขึ้นใหม่

๔) การปรับปรุงหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ยังส่งผลต่อเครดิตทางการเงินของประเทศอีกด้วย การกู้เงินที่จะกระทำต่อไปย่อมสามารถรักษาดัชนีทุนไม่ให้สูงเกินไป

๕) หากไม่มีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยยังคงให้ชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยตามที่กฎหมายเดิมกำหนดไว้ จะไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนสะสม หากมีการปรับปรุงการบริหารจัดการหนี้ตามพระราชกำหนดนี้ก็จะสามารถประมาณการระยะเวลาในการชำระหนี้ทั้งหมดได้ เพราะได้มีการกำหนดแหล่งเงินที่เรียกเก็บจากสถาบันการเงินในจำนวนเงินที่แน่นอนพอสมควรที่จะนำมาค่างานชำระหนี้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับอัตราที่จะมีการเรียกเก็บ ซึ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการอยู่ด้วย

การตราพระราชกำหนดนี้มีใช่เป็นการผลักระให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการจัดระบบการชำระหนี้ให้มีแหล่งเงินเพียงพอที่จะดำเนินการตามภาระหนี้เดิมได้ และมีได้กระทบต่อสถาบันการเงิน แต่ความจำเป็นหลักที่ต้องมีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ จำเป็นต้องเตรียมเงินเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น และในขณะเดียวกันต้องสร้างความเชื่อมั่นในฐานะทางการเงินของประเทศว่าสามารถจัดการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำได้จึงตรึงทุนกลับมาได้ อันเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

การตราพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง กล่าวคือ

๑) เนื่องจากรัฐบาลมีภารกิจเร่งด่วนในการจัดการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมหอุทกภัย และจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว และหากจัดการปรับปรุงบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ในการจัดการปัญหาวิกฤตสถาบันการเงินในปี ๒๕๔๐ ต้องมีภาระงบประมาณในการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวตลอดไป

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณสกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖.



- ๒๒ -

๒) การปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ เป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ แต่อย่างไรก็ดี พบว่าแหล่งเงินที่กำหนดให้นำมาชำระหนี้และทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ที่มีอยู่ยังคงไม่เพียงพอในการชำระหนี้ จึงได้ปรับปรุงแหล่งเงินที่ให้นำมาชำระหนี้

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

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

๕) การตราเป็นพระราชบัญญัติ อาจทำให้การปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ในเรื่องนี้ล่าช้าออกไป กระทรวงการคลังยังผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระดอกเบี้ยต่อไปอีก และยังอาจทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องล่าช้าออกไปด้วย

๖) หากไม่มีการดูแลฐานะการคลังของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ศักยภาพทางการคลังอาจไม่สามารถรองรับความจำเป็นในการใช้จ่ายของภาครัฐในอนาคตได้ จะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อภาคการคลังและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนมาได้ดังเดิม

๓.๔ สำหรับกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือมีภัยอันตราย
สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖.



- ๒๓ -

ที่จะอ้างความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้ ยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่ากรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น มีคทมเห็นดังนี้

๑) กรณีที่กล่าวอ้างว่า สถานการณ์โดยรวมของประเทศยังไม่อยู่ในภาวะวิกฤตหรือ มีภยันตรายที่จะอ้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้นั้น ชี้แจงว่า กรณีเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า วิกฤตมหอุทกภัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม และกระทบต่อความเชื่อมั่นของ ประชาคมโลก ผู้ประกอบการ นักลงทุน รวมทั้งประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องดำเนิน มาตรการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟู เยียวยา บรรเทาความเสียหายและวางระบบบริหารจัดการน้ำเพื่อป้องกัน ความเสียหายที่อาจจะมีขึ้น ซึ่งในการลดภาระงบประมาณ โดยการปรับปรุงการชำระหนี้ตาม พระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นมาตรการประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยและผลักดันให้มาตรการอื่น ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ น้อยลง

๒) กรณีกล่าวอ้างว่า ความไม่ชัดเจนในการกำหนดผู้รับผิดชอบภาระในการชำระหนี้ ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินว่ากระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย จะเป็นผู้รับผิดชอบ จึงไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าระบบบริหารจัดการหนี้สาธารณะจะมีแนวทาง ในतरแก้ไขปัญหาย่างไร อาจทำให้นักลงทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นต่อการลงทุนในประเทศ หรือ ย้ายฐานการลงทุนไปต่างประเทศได้นั้น ชี้แจงว่า การที่พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบ เกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ ย่อมชัดเจนถึงผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการหนี้และมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาของเงินที่จะชำระหนี้และ วิธีการดำเนินการ

๓) กรณีกล่าวอ้างว่า การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อ หลักการในระบอบประชาธิปไตย หลักแบ่งแยกอำนาจที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการออกกฎหมาย เฉพาะกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น ชี้แจงว่า การตรา กำหนดดังกล่าว

(นางสาวไปรยา ทศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๑.



- ๒๔ -

พระราชกำหนดนี้จำเป็นต้องดำเนินการเพราะเกิดมหอุทกภัยที่สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงอยู่ในภาวะวิกฤตที่จะเร่งแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน มิใช่เป็นเหตุการณ์ปกติ และความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดนี้เพื่อให้มีการดำเนินการควบคู่กับมาตรการอื่นในการแก้ไขปัญหในคราวเดียวกัน อันเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๔) กรณีที่กล่าวอ้างว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดไม่มีความจำเป็นฉุกเฉินอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้แต่อย่างใด เพราะการตราพระราชกำหนดนี้ไม่ได้มีผลเป็นการบริหารจัดการหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ นั้น ชี้แจงว่า การตราพระราชกำหนดฉบับนี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากเป็นหนึ่งในมาตรการที่รัฐบาลได้วางไว้เพื่อการช่วยเหลือ เยียวยา และการฟื้นฟูสิ่งก่อสร้าง การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของระบบเศรษฐกิจ สำหรับแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้เพียงพอแก่การชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยโดยแหล่งเงินที่ได้กำหนดเพิ่มเติมจากที่กฎหมายเดิมคือการให้โอนเงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าบัญชีเพื่อชำระต้นเงินกู้ ดอกเบี้ย และเงินที่สถาบันการเงินต้องนำส่ง ในการกำหนดแหล่งเงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวได้คำนึงถึงความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ทั้งต้นเงินกู้และดอกเบี้ยไว้เรียบร้อยแล้ว

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

๖) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การกำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย และกำหนดแหล่งเงินที่จะนำมาชำระหนี้ เป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของธนาคารแห่งประเทศไทย และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในส่วนของเงินรายได้ของรัฐ และเงินในบัญชีสำรองพิเศษ นั้น ชี้แจงว่า

อำนาจผู้ตั้ง

(นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๐.



- ๒๕ -

พระราชกำหนดนี้มีได้เป็นการกำหนดภาระใหม่ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่อย่างใด เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระต้องชำระหนี้ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยบางส่วนตามพระราชกำหนดเดิม เมื่อปี ๒๕๕๑ อยู่แล้ว เพียงแต่เป็นการกำหนดวิธีบริหารจัดการหนี้จำนวนนี้เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการให้พ้นภาระการชำระหนี้ได้ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยและเกิดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม พระราชกำหนดนี้มีได้มีแนวทางให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินสามารถชำระหนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจากระยะเวลาที่ผ่านมาที่ไม่เคยมีแนวทางให้ดำเนินการทำให้ไม่อาจชำระหนี้ได้

๗) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การให้สถาบันการเงินต้องนำส่งเงินจะเป็นการผลักภาระไปให้ประชาชนให้ต้องรับผิดชอบ ทำให้ประชาชนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ส่งผลให้กรใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนด้านต่าง ๆ น้อยลง การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดต่ำลงด้วย ทำให้เงินออมน้อยลง กระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก นั้น ชี้แจงว่า การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องนำเงินส่งในกรณีนี้ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อกำหนดอัตราที่เหมาะสม โดยได้คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ด้วย โดยไม่มีการผลักภาระไปให้ประชาชนกลุ่มผู้ฝากเงินและผู้กู้เงิน นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล จากเดิมร้อยละ ๓๐ เป็นร้อยละ ๒๓ ซึ่งสถาบันการเงินจะได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลด้วยโดยการกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระหนี้ อีกทั้งการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก เพราะปัจจุบันสถานะทางการเงินของกองทุนคุ้มครองเงินฝากมีวงเงินประมาณ ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท

๘) กรณีที่กล่าวอ้างว่า การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย และไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้น ชี้แจงว่า ตามพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรับโอนหนี้ที่กระทรวงการคลังกู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มูลหนี้เดิมยังคงอยู่ที่กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังคงมีภาระชำระหนี้ซึ่งเป็นไปตามพระราชกำหนดเดิม พระราชกำหนดนี้

สำเนาถูกต้อง

ไปรยา

(นางสาวไปรยา ทัศนสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐมนตรีรวมบุญ ๖๖.



- ๒๖ -

จึงมิได้เป็นการแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะเป็นภาระเดิมตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงได้ปรับปรุงแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในการชำระหนี้

๕) กรณีที่กล่าวอ้างว่า แนวคิดแรกเริ่มในการตราพระราชกำหนด คือต้องการลดหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน (ร้อยละ ๔๑.๖๖) จึงต้องการโอนหนี้ FDF ไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะทำให้หนี้สาธารณะลดลงเป็นร้อยละ ๓๐ เพื่อจะกู้เงินเพิ่มเติมได้ นั้น ชี้แจงว่า เจตนารมณ์ในการออกพระราชกำหนดนี้ มิได้มีความประสงค์ที่จะทำให้หนี้สาธารณะลดลงแต่อย่างใด แต่เป็นการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการหนี้ให้ชัดเจนว่าหนี้เก่าที่มีอยู่เดิมจะบริหารจัดการอย่างไร เพื่อรองรับการก่อหนี้ใหม่ของรัฐบาลสำหรับการลงทุนเพื่อใช้ในการบูรณะและฟื้นฟูประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจว่าประเทศไทยมีมาตรการที่จะจัดการกับภาระหนี้ที่เกิดขึ้นในอดีตได้ โดยคำนึงถึงสถานะทางการคลัง การดำเนินการมาตรการในครั้งนี้ถือว่ารัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญถึงกรอบวินัยการเงินการคลังเป็นลำดับแรก

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. ๒๕๔๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ไว้แล้ว และเป็นเม็ดเงินที่ได้จัดสรรไว้ในหมวดการบริหารหนี้สาธารณะโดยเฉพาะ ไม่สามารถที่จะโยกย้ายนำไปใช้แก้ปัญหาหน้าท่วมได้แต่อย่างใด

ส่วนความจำเป็นในการโอนภาระหนี้ส่วนนี้ออกไปจากภาระของรัฐบาลเพื่อลดหนี้สาธารณะลงแล้วจะทำให้รัฐบาลสามารถกู้ยืมได้เพิ่มเติมเพื่อนำเงินส่วนนั้นมาช่วยแก้ปัญหาหน้าท่วมนั้น การวัดระดับหนี้สาธารณะว่ามีมากหรือน้อยในระบบสากล วัดโดยการเปรียบเทียบกับรายได้ของประเทศโดยรวม คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพราะฉะนั้นปัจจุบันหนี้สาธารณะของประเทศไทย

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไพรยา พัทธนาสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๑.



- ๒๓ -

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 ในขณะเดียวกันกฎหมาย

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา อัสมสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ



- ๒๘ -

ก็ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าหากรายได้ไม่เพียงพอกับภาระหนี้จะทำอย่างไร รัฐบาลจะต้องค้ำประกันอีกหรือไม่ ซึ่งไม่มีรายละเอียดปรากฏอยู่ในพระราชกำหนด

ประเด็นที่สอง การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ใช้บริการซึ่งหมายถึงทั้งผู้กู้เงินและผู้มีบัญชีเงินฝาก

ประเด็นที่สาม ปัญหาความไม่ชัดเจนในสถานะของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งเดิมสถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับค่าธรรมเนียมจากธนาคารพาณิชย์อยู่ที่ร้อยละ ๐.๔ ของฐานเงินฝากเพื่อเป็นทุนให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถค้ำประกันบัญชีเงินฝากของประชาชนได้ ปัจจุบันเงินทุนในกองทุนสถาบันคุ้มครองเงินฝากมีทั้งหมดโดยรวมประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท มีการประมาณการขั้นต่ำว่าควรจะต้องมีเงินทุนในบัญชีของสถาบันคุ้มครองเงินฝากอย่างน้อย ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงขาดไปประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่จะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้สถาบันการเงินมีปัญหาอย่างเช่นเมื่อปี ๒๕๔๐ รัฐบาลต้องเข้าไปค้ำประกันเงินฝากให้กับสถาบันคุ้มครองเงินฝากหรือไม่ ยังไม่มีความชัดเจน

ประเด็นที่สี่ การที่รัฐบาลโอนหน้าที่นี้ไปให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งไม่ควรที่จะเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางที่จะต้องรับผิดชอบในการแสวงหากำไร อาจจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีผลในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

๒. กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นที่ได้แย้งว่ารัฐบาลยังไม่มี ความชัดเจนหรือความพร้อมในการที่จะใช้เงินเท่านั้น

นายคำมูณ สิทธิสมาน สมาชิกวุฒิสภา ผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องที่ ๒ เข้าชี้แจงด้วยวาจาและตอบข้อซักถามต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับความเห็นที่ได้เสนอไว้เป็นเอกสารต่อศาลแล้ว

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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไพบรียา ทักษณสกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖.



- ๒๕ -

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

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

พระราชกำหนดที่ทางฝ่ายผู้ร้องเรียกว่าพระราชกำหนดโอนหนี้สิน เดิมเป็นหนี้สาธารณะเมื่อโอนไปให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบแล้วยังไม่พ้นความเป็นหนี้สาธารณะ หมายความว่า การกู้เงินตามพระราชกำหนดสองฉบับ จำเป็นต้องกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลดอกเบี้ยและเงินต้นของหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ เพื่อให้รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณชำระดอกเบี้ยในส่วน ๑,๑๔๐,๐๐๐ 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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๑.



อีก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเพื่อที่จะให้มีความพร้อมในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งหมายถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งหมดจะเป็นเรื่องของการที่จะต้องกู้เงินตามความจำเป็นทั้งสิ้น ยอดรวมของการกู้เงินนั้นจะสูงกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าหากเรื่องนี้มีความล่าช้าในการดำเนินงานและนำไปสู่การที่รัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายดอกเบี้ยจากส่วนนี้อีกในปี ๒๕๕๖ จะส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปถึงระดับวินัยการคลังในเรื่องของความตั้งใจที่จะลดการขาดดุลลง

กรณีที่ว่าการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังไม่สามารถจัดเก็บเงินได้โดยทันที เงินงวดแรกจะสามารถจัดเก็บเข้ากองทุนประมาณกลางปี ๒๕๕๕ จึงมิใช่กรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนนั้น ชี้แจงว่า การระบุนำส่งเงินเป็นวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่ในการคำนวณเรื่องของฐานเงินฝากจะคำนวณตั้งแต่เดือนมกราคม เพราะการกำหนดอัตราการนำส่งในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นการคำนวณในช่วงครึ่งปีแรกของปี ๒๕๕๕ เพราะฉะนั้น ในการคำนวณความจริงแล้วควรจะเกิดขึ้นโดยเร็วและธนาคารก็ควรจะทราบโดยเร็วว่า เงินเรียกเก็บเป็นเท่าไรเพื่อจะได้ไปกำหนดนโยบายทางธุรกิจได้ถูกต้อง ตัวเลขเฉลี่ยที่ใช้คำนวณจึงเกิดขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน ส่วนนี้มีความสำคัญเพราะว่าในการจ่ายดอกเบี้ยของเงินที่เป็นหนี้สาธารณะ ส่วน 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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๓๑ -

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

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

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

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นผู้นำที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันที่ จึงจำเป็นต้องมีช่องทางยกเว้นขึ้น เนื่องจากในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็อาจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบ

รัฐธรรมนูญ

(ลงนามในนาม ส.ส.ช.)

เริ่มใช้สิทธิลงคะแนนเสียง ๒๖



- ๓๒ -

พระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการ โดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามได้ทันที่ก่อน แล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นเดียวกัน 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
สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปรยา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๓๓ -

จะต้องรีบแก้ไขปัญหาโดยฉับพลัน ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังเผชิญกับปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงและชัดเจน หรืออาจเป็นกรณีที่มีสัญญาณบ่งชี้หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าประเทศกำลังจะประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรง หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการป้องกันหรือกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประเทศอย่างรุนแรงจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ทันทีเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสภาวะวิกฤตหรือภัยคุกคามได้อย่างรีบด่วนและทันต่อสถานการณ์ โดยไม่อาจใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติปกติของรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ทันต่อเหตุการณ์

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า เรื่องใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาและรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชกำหนดได้ มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม

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

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

สำนักงานผู้ร่าง

ปิยะ

(นายปิยะ วัฒนศิริ)
ผู้อำนวยการสำนักงานผู้ร่าง



- ๓๔ -

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดมหาอุทกภัยหลายจังหวัดในประเทศไทยและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ ๒,๖๐๐,๐๐๐ ครัวเรือน ซึ่งธนาคารโลกได้ประเมินความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจในเบื้องต้นมีมูลค่าสูงถึง ๑,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท แยกเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินจำนวน ๖๓๐,๐๐๐ ล้านบาท และความเสียหายต่อรายได้จำนวน ๗๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และหากจำแนกเป็นความเสียหายระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนแล้ว สามารถคิดเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างพื้นฐาน การผลิต และภาคสังคมของรัฐ จำนวน ๑๔๑,๐๐๐ ล้านบาท และภาคเอกชน ๑,๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ความเสียหายดังกล่าวทำให้ภาวะเศรษฐกิจหดตัวอย่างรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้หลายหน่วยงานได้มีการปรับลดประมาณการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงเหลือไม่เกินร้อยละ ๑.๑ จากเดิมที่เคยประมาณการไว้ร้อยละ ๔.๐ ดังนั้น เศรษฐกิจไทยจึงอยู่ในภาวะวิกฤต หรือมีภัยอันตรายอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาลดช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย โดยมีมาตรการช่วยเหลือจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ประสบภัย การสนับสนุนสินเชื่อและผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ การลดหย่อนภาษี และการช่วยเหลือค่าครองชีพโดยการอนุมัติงบกลางจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้อนุมัติกรอบวงเงินแผนงานและโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านฟื้นฟูคุณภาพชีวิตที่จะดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รวมทั้งสิ้น ๑๓๕,๔๕๒ ล้านบาท โดยสำนักงบประมาณได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการตามแผนงานและโครงการดังกล่าวแล้ว เป็นเงิน ๗๓,๓๘๕ ล้านบาท

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๓๕ -

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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปรีชา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐมนตรีรวมบุษ ๖๐.



- ๓๖ -

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 มีค่าการลงทุนประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และ ๓) ยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำอื่น ๆ (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
สำเนาถูกต้อง

(นางสาวปรีชา ทัศนสกุล)

เจ้าหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร



- ๓๗ -

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

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

(นางสาวไพรยา กัสนสกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๖๖.



- ๓๘ -

โครงสร้างพื้นฐานโดยใช้เงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ไปเป็นจำนวนมาก แม้รัฐบาล
มีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (ที่ผ่านมา) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศ
โดยเฉพาะการตั้งงบประมาณรายจ่ายในงบกลาง จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และในส่วนของเงินสำรอง
จ่ายฉุกเฉิน จำนวน ๖๖,๐๐๐ ล้านบาท ที่ตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้ออุมัติ
เงินบางส่วนของงบประมาณดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย
เป็นการเฉพาะหน้าไปแล้ว อีกทั้งจะให้รัฐบาลเพิ่มวงเงินขาดดุลงบประมาณอีกจำนวน ๑๕๐,๐๐๐
ล้านบาท ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะล่วงเลย
ระยะเวลาที่หน่วยงานต้องส่งคำของบประมาณให้สำนักงบประมาณ และเกินกรอบวงเงินและประมาณการ
รายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ หรือจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๕ (เพิ่มเติม) ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีการใช้ระยะเวลาพิจารณา
ค่อนข้างนานไม่ทันต่อสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องดำเนินการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากอุทกภัย
โดยเร่งด่วน ซึ่งมีสัญญาณบ่งชี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศไทยอาจเกิดวิกฤตมหาอุทกภัยขึ้นอีก
การที่รัฐบาลจัดให้มีการดำเนินการเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำตามยุทธศาสตร์การบรรเทาอุทกภัย
ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา แบบบูรณาการและยั่งยืน ที่จะต้องใช้เงินจำนวน ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท
ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต
ประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบอาชีพของประชาชนและผู้ลงทุน
ที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และเป็นการป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้จะถึง
จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ
และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่การรัฐธรรมนูญ ๒๑.



- ๓๕ -

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

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

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาวิกฤตทางการเงินครั้งใหญ่
คณะรัฐมนตรีสมัยนั้นได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ๒ ฉบับ คือ
พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและ
พัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และพระราชกำหนดให้
อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ
สถาบันการเงิน ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกเป็นเงิน ๗๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เนื่องจากได้มีการ
ประเมินภาระความเสี่ยงของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการให้
ความช่วยเหลือเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๔๐๑,๔๕๐ ล้านบาท ซึ่งในระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา
ได้มีการชำระคืนเงินกู้สำหรับหนี้เงินกู้ดังกล่าวนี้เล็กน้อยมาก หรือประมาณร้อยละ ๑๓ ยังมีเงินกู้
ค้างชำระรวมเป็นเงินประมาณ ๑,๑๔๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๘๗ 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
ถ้าหากถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๔๐ -

เงินกู้ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน 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 ตลอดจนปรับปรุงการจัดหาแหล่งเงินในการนำไปชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงหลักเกณฑ์และแหล่งเงินในการชำระคืนต้นเงินกู้ที่กำหนดไว้แต่เดิม พร้อมกับเพิ่มเติมการเรียกเก็บเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักการในการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ

สำเนาถูกต้อง

๗/June

(นางสาวไปรยา ทศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖



พระราชกำหนดฉบับนี้ มีสาระสำคัญ คือ (๑) กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงินมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ตาม
พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
และจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะเวลา
พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการจัดลำดับการชำระหนี้ และการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระให้เป็นไปตามที่
กระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบ (๒) กำหนดให้บัญชีสะสมเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ใช้ความเสียหาย
ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน
การเงิน ระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยสำหรับเงิน
ที่กู้มาเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (๓) กำหนดให้ธนาคาร
แห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลรักษา ตลอดจนจัดการเงินและสินทรัพย์ในบัญชีสะสมเพื่อการชำระคืน
ต้นเงินกู้ใช้ความเสียหายของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งให้
มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากบัญชีดังกล่าวให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเพื่อ
นำไปชำระดอกเบี้ยเงินกู้ ต้นเงินกู้ และใช้จ่ายเป็นค่าบริหารจัดการ (๔) กำหนดแหล่งเงินที่ให้นำส่ง
เข้าบัญชีสะสม ฯ เพื่อไปชำระหนี้ คือ ๑) กำไรสุทธิของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ต้องนำส่งรัฐตาม
กฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบ ๒) สินทรัพย์คงเหลือในบัญชีผลประโยชน์ประจำปีตาม
กฎหมายว่าด้วยเงินตรา ๓) เงินหรือสินทรัพย์ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
ตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ๔) เงินที่สถาบันการเงินนำส่งให้ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทย
กำหนดเป็นอัตราร้อยละต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองโดยเมื่อรวมกับอัตรา
ที่นำส่งเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการ
คุ้มครองเงินฝาก และ ๕) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินนำส่งเพิ่มเติม
โดยเมื่อรวมกับเงินที่เรียกเก็บแล้วต้องไม่เกินร้อยละ ๑ ของยอดเงินที่สถาบันการเงินได้รับจาก
ประชาชน

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทิศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๑



- ๔๒ -

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 ๑๓ 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

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไพรยา ทิศนสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๔๓ -

ประเด็นพิจารณาว่า การตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ปัญหาวิกฤตทางการเงินแม้ว่าจะเกิดขึ้นเป็นเวลากว่า ๑๕ ปีมาแล้ว แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผล ความเสียหายที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินต้องรับภาระมีจำนวนถึง ๑,๔๐๑,๔๕๐ ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังยังมีหนี้เงินค้างชำระอีกร้อยละ ๘๗ หรือเป็นเงินจำนวน ๑,๑๔๐,๐๐๐ 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 แต่หากคิดเป็นสัดส่วนต่อวงเงินที่ตั้งไว้เป็นวงเงิน ๔๒๓,๓๘๗ ล้านบาทแล้ว จะคิดสัดส่วนเป็นร้อยละ ๑๖.๒ ของวงเงิน ถือว่าเป็นสัดส่วนที่มีนัยสำคัญต่อการลงทุนของประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถนำเงินที่ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว ประมาณปีละกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท มาลงทุนในแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือนำไปลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ โดยรัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชำระดอกเบี้ยในส่วนนี้ในปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ประกอบกับรัฐบาลต้องการบังคับใช้พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้

(นางสาวไพบรียา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่สภารัฐธรรมนูญ ๒๐.



- ๕๕ -

มีเวลาเตรียมการเรียกเก็บเงินจากกองทุนคุ้มครองเงินฝาก สำหรับรอบหกเดือนแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลจะได้ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้คอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวในการ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวาง ระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐบาลอาจกู้เป็นเงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศก็ได้ แต่ต้องกระทำภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ ดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้อยู่ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ สอดคล้องกันกับการที่รัฐบาลไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระหนี้คอกเบี้ย เงินกู้ดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ อันเป็นการลดภาระเงินงบประมาณในช่วงเวลา เดียวกันที่จำเป็นต้องกู้เงินตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ จึงเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์และความจำเป็น ในการใช้บังคับร่วมกันและเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน และการตราพระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้ เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบ สถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลสามารถนำเงินที่ต้องจ่ายคอกเบี้ยเงินกู้ประมาณปีละกว่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท มาดำเนินการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม ถึงแม้ผู้แทนนายกรัฐมนตรีในฐานะคณะรัฐมนตรีจะแถลงรับว่า ไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการเมืองที่จะตราพระราชกำหนดในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ได้ให้เหตุผลว่า ต้องรอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องศึกษาและกำหนดรายละเอียดในการจัดทำโครงการ ก่อนเสร็จแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งน่าจะแสดงความจริงใจได้ว่ามิได้อาศัยโอกาสที่อาจ อ่างเหตุผลทางการเมืองได้แต่อย่างใด ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดประกอบกันแล้วเห็นว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ถึงกับเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่ ผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาทั้งสอง แต่ความจำเป็นดังกล่าวเกิดขึ้นอันมีสาเหตุ เนื่องจากวิกฤตการณ์อุทกภัยจริง และมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องใช้มาตรการป้องกันและเยียวยา

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวไปรยา ทักษณกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๐.

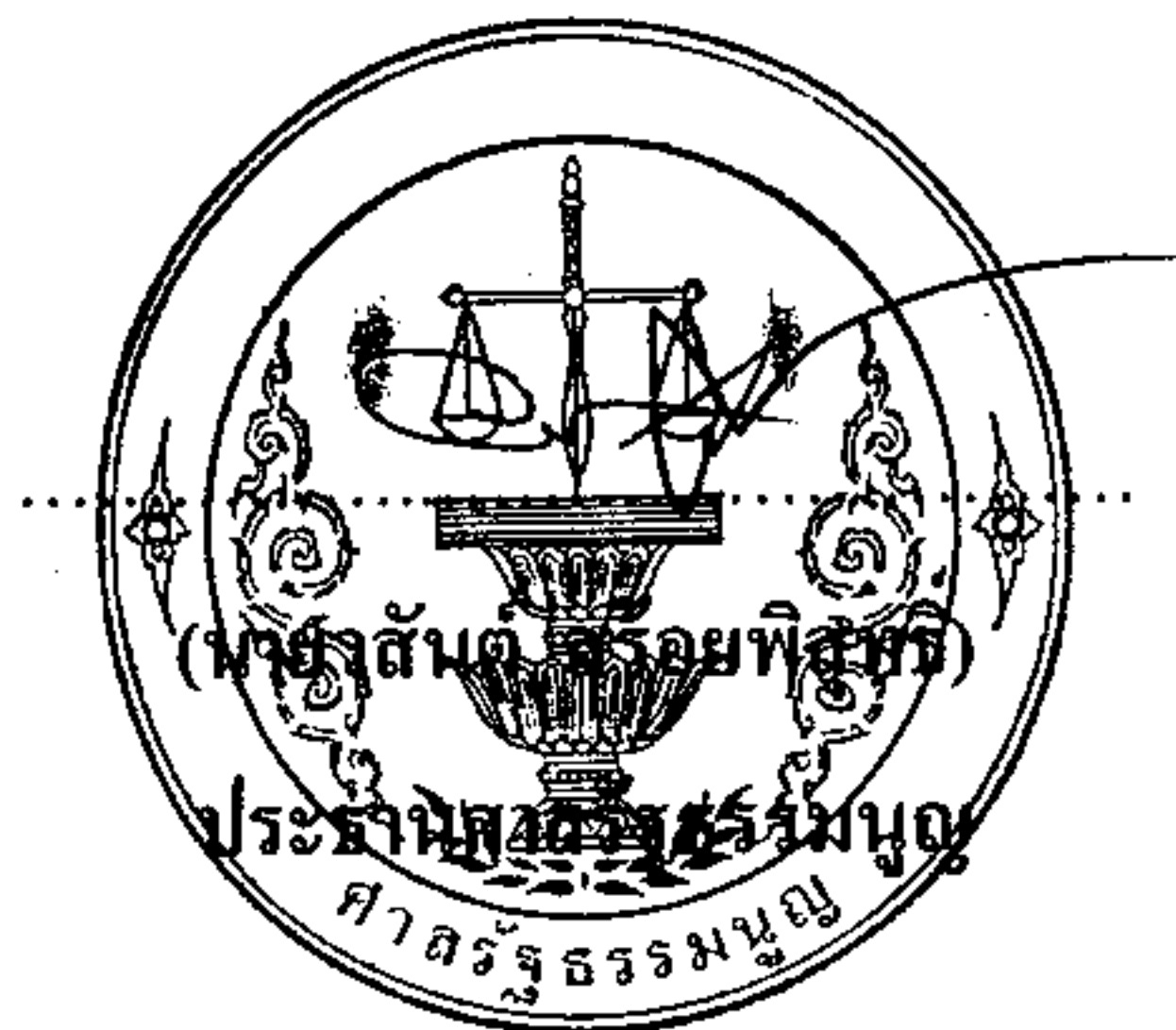


- ๔๕ -

ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับในชั้นนี้ยังไม่มีมูลกรณีชี้ให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริต หรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

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

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ การวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ และพระราชกำหนดปรับปรุง การบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน การเงิน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง



สำเนาถูกต้อง

๗/๗๓

(นางสาวไพบรียา ทักษณสกุล)

เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๖.



(คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๗/๒๕๕๕)

[Signature]

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

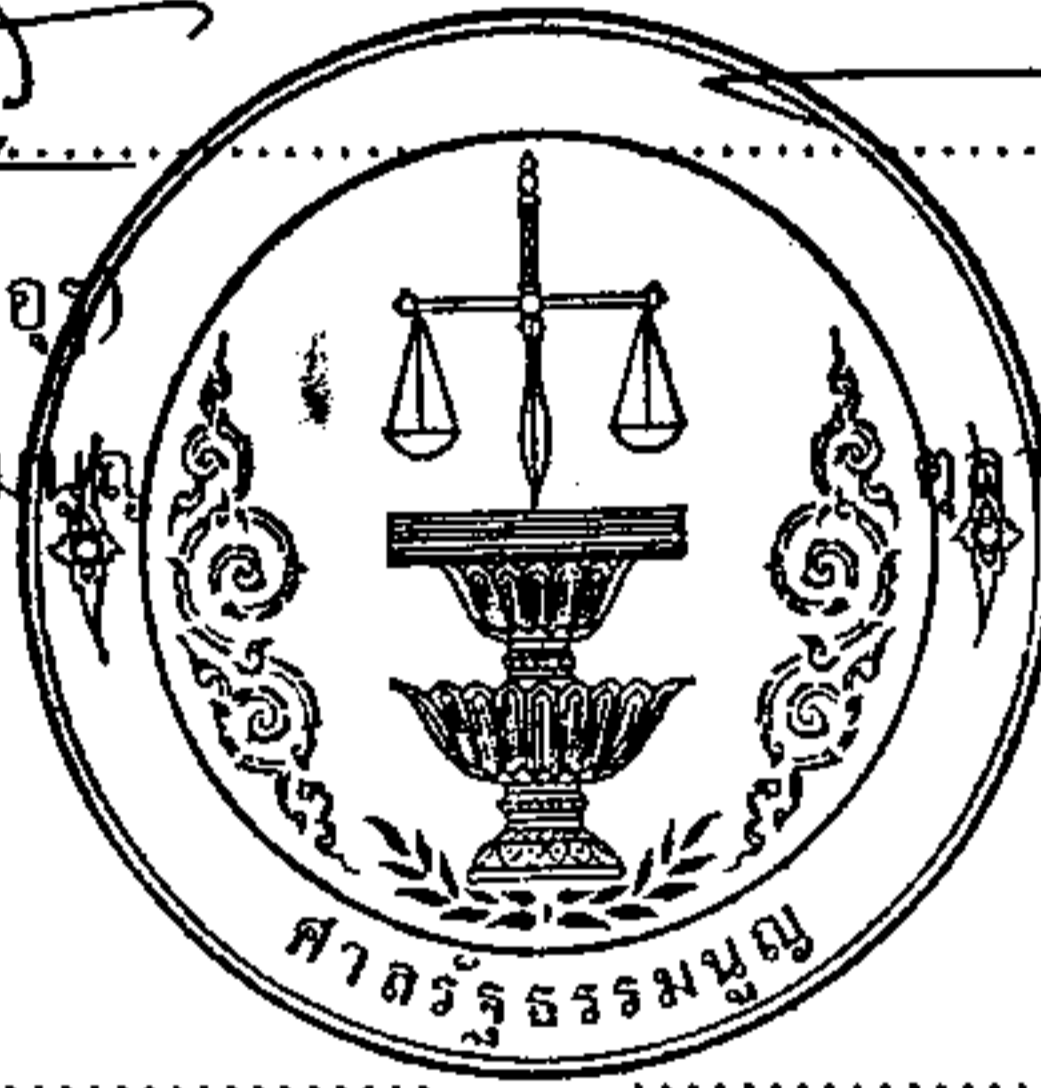
(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายเฉลิมพล เอกอุร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



[Signature]

(นายณรงค์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Signature]

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำเนาถูกต้อง

[Signature]

(นางสาวไปรยา ทักษณสกุล)
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๑.