



ความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน
เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง
ของประเทศ พ.ศ.



จัดทำโดย

นางสาววันวิภา สุขสวัสดิ์

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หน้าว่าง

ความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ปีที่พิมพ์	๒๕๕๗
จำนวนหน้า	๑๕๐ หน้า
พิมพ์ครั้งที่ ๑	จำนวน ๑๐๐ เล่ม
ที่ปรึกษา	นางพรพิศ เพชรเจริญ ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ นางอรวรรณ พันธุ์เป็รื่อง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ ๒
จัดทำโดย	นางสาววันวิภา สุขสวัสดิ์ นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐-๒๒๔๔-๒๐๖๕ โทรสาร ๐-๒๒๔๔-๒๐๗๔ Website: http://www.parliament.go.th/library
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐ โทรศัพท์ ๐-๒๒๔๔-๒๑๒๓ สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ http://www.parliament.go.th/library

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และได้รับบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖

หลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงการพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท ทั้งนี้เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยจะเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่งในภูมิภาคนี้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๙ มาตรา มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น ๒ หมวดหลัก ได้แก่ หมวดที่ ๑ การกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้ มาตรา ๕ - มาตรา ๑๓) กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศโดยผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้าย โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ นอกจากนี้ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำเงินที่กู้ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต้ออายุ ชื่อคืน หรือใ้ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ หมวดที่ ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ - มาตรา ๑๙) หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายละเอียดของโครงการที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็น โดยต้องดำเนินการก่อนที่จะเริ่มโครงการให้ครบถ้วน และต้องนำเสนอรายละเอียดโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง พิจารณาก่อนการเสนอความเห็นต่อที่ประชุมกรม. ประกอบการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้ เมื่อดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้วมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ กำหนดให้กระทรวงที่เป็นเจ้าของโครงการวางระบบการติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อรายงานต่อกระทรวงเจ้าของโครงการและกระทรวงการคลังอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีต้องรายงานการกู้เงินและผลการดำเนินงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกๆ ปี

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๔ เสียง ไม่รับหลักการ ๑๕๒ เสียง งดออกเสียง ๒๑ เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง ๗ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๓๖ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการ และกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๐ วัน

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น จำนวน ๓ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ โดยแก้ไขบทนิยามคำว่า “แผนงาน” ตัดคำว่า “ยุทธศาสตร์” ออก มาตรา ๑๗ โดยนำความในมาตรา ๑๘ มาเพิ่มเป็นบทบัญญัติเป็นวรรคสองที่มีความว่า “ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด” มาตรา ๑๘ โดยตัดบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ ออกทั้งมาตรา และบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติ โดยแก้ไขตัวเลขของวงเงินดำเนินการ ตลอดจนได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรา โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการทุกมาตรา ตลอดจนบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติ และได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียง ๒๘๗ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๐๕ เสียง งดออกเสียง ๑๑ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๓ เสียง ทั้งนี้ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๖

อนึ่ง ในชั้นการลงมติเห็นชอบ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียง ๘๗ เสียง ไม่เห็นชอบ ๓๐๖ เสียง งดออกเสียง ๙ เสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ๓ เสียง จึงถือว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ

วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติในวาระที่หนึ่งรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา ด้วยคะแนนเสียง

๘๖ เสียง ไม่เห็นด้วย ๔๑ เสียง งดออกเสียง ๘ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการ และการกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภา ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา (กำหนดวันดังกล่าว ให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) โดยวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อนึ่ง เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ในวาระที่หนึ่งแล้ว ตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ ประธานวุฒิสภา ได้พิจารณาและมีดำริให้คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาพิจารณาว่าเห็นสมควรมอบหมายให้ คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดหรือจะเสนอให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา (ชุดที่ ๒) ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมพิจารณาและเห็นควรมอบหมายให้ คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา และคณะกรรมการ การคมนาคม วุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร และ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อที่ประชุม วุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งถือเป็นกระบวนการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้า โดยอาจตั้งเป็นข้อสังเกตเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภา ในวาระที่หนึ่ง

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น จำนวน ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ โดยเพิ่มคำนิยามคำว่า “โครงการ” ที่ระบุในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า โครงการตามแผนงานยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ โดยแก้ไขให้เงินที่ได้จากการกู้ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วย เงินคลังและบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ โดยกำหนดเพิ่มรายละเอียดของโครงการต่างๆ ตามแผนงาน ในยุทธศาสตร์ต่างๆ ตลอดจนได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมา ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และวันพุธที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรา โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติ ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการ และได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียง ๖๓ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๔ เสียง งดออกเสียง ๓ เสียง

อนึ่ง ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. ด้วยคะแนนเสียง ๖๑ เสียง ไม่เห็นชอบ ๙ เสียง งดออกเสียง ๖ เสียง จึงถือว่า ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญฯ

ต่อมา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง เอกสารประกอบของผู้ร้อง และการไต่สวนพยาน ผู้เชี่ยวชาญแล้ว ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนและรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ ได้ว่า นายนิศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรแสดงตน และออกเสียงในระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ ประกอบกับมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม แล้ว เห็นว่าการลงคะแนนเสียงแทนกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๒ เสียง จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ต้องพิจารณาก่อนว่าเงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า แม้คำว่า “เงินแผ่นดิน” จะไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนบรรดากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ ที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่าเมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายจึงต้องขึ้นอยู่กับอำนาจของร่างพระราชบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณี “จำเป็นเร่งด่วน” รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม

ขนส่งของประเทศตามที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งประสงค์ ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เพื่อการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. บัญญัติให้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยกรอบวินัยการเงินการคลัง ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ ๙ เสียงต่อ ๐ เสียง วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๕๔ วรรคสี่

หน้าว่าง

คำนำ

ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีชุดที่นำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ เพื่อพิจารณาวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท แต่ด้วยการตราพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินที่มีจำนวนเงินมากถึงสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ที่ครอบคลุมโครงการขนาดใหญ่และมีระยะเวลาการใช้น้เงินกู้ที่มีระยะเวลายาวนาน จึงทำให้อำนาจร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ฉบับนี้เป็นที่สนใจของทุกภาคส่วน ทั้งภาควิชาการและภาคประชาสังคม โดยได้มีการแสดงความคิดเห็น ตั้งข้อสังเกต และแสดงทัศนะถึงผลดี ผลเสีย หรือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ ตลอดจนการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จนกระทั่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว และเตรียมการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถประกาศใช้ได้ เนื่องจากได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นเรื่องผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสำนักวิชาการ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้สนับสนุนให้บุคลากรของสำนักวิชาการจัดทำเอกสารข้อมูลพื้นฐานความเป็นมาและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้น โดยดำเนินการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆ ตลอดจนประเด็นข้อสังเกตทางวิชาการที่หลายภาคส่วนที่ได้แสดงความคิดเห็นตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจนจบการพิจารณาในชั้นวุฒิสภาเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาควบคู่ไปกับผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภา อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงพัฒนากฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

จึงหวังว่าเอกสารวิชาการฉบับนี้จะเป็ประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หน้าว่าง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ค
คำนำ	ฅ
๑. หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	๑
๒. ขั้นตอนการพิจารณา	๕
๒.๑ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี	๕
๒.๒ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร	๖
๒.๒.๑ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ	๖
๒.๒.๑.๑ สรุปประเด็นการอภิปรายที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	๖
๒.๒.๑.๒ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง	๑๐
๒.๒.๒ การพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา	๑๑
๒.๒.๒.๑ ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ	๑๑
๒.๒.๒.๒ ชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร	๒๑
๒.๒.๒.๓ การออกเสียงลงคะแนน	๒๕
๒.๒.๓ การพิจารณาในวาระที่สาม ชั้นลงมติเห็นชอบ	๒๕
๒.๒.๔ ตารางสรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	๒๖
๒.๒.๕ สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วและส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป	๒๘
๒.๓ การพิจารณาของวุฒิสภา	๓๒
๒.๓.๑ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา	๓๒
๒.๓.๑.๑ สรุปประเด็นอภิปรายที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภา	๓๓
๒.๓.๑.๒ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง	๓๗
๒.๓.๒ การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภา ตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖	๓๘
๒.๓.๓ การพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา	๔๑
๒.๓.๓.๑ ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ	๔๑
๒.๓.๓.๒ ชั้นการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา	๕๖
๒.๓.๔ การพิจารณาในวาระที่สาม ชั้นลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย	๕๖

๒.๓.๕ ตารางสรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	๕๘
๒.๔ วันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับ	๖๐
๓. ประเด็นความเห็นทางกฎหมายของนักวิชาการต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.	๖๒
๔. บทสรุป	๘๑
บรรณานุกรม	๘๗
ภาคผนวก	
๑. แผนผังกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๙๒
๒. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญประเด็นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่	๙๓

๑. หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีหลักการเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีเนื้อหา ๑๙ มาตราที่ประกอบด้วยบทบัญญัติหมวด ๑ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้ หมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ระบุยุทธศาสตร์ แผนงาน และวงเงินดำเนินการ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีหลักการ เหตุผล และสาระสำคัญดังนี้

หลักการ^๑

โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รัฐบาลจึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและยุทธศาสตร์ของประเทศ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกด้านคมนาคมแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่ง และเป็นฐานการเชื่อมโยงการขนส่งและเครือข่ายในระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการระบบการขนส่ง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน แต่โดยที่การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกันและต้องดำเนินการติดต่อกันหลายปีจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แล้วเสร็จตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชน การดำเนินการจึงต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการวางแผนการเงินระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนในการหาแหล่งเงินลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความมั่นใจของภาคเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล

เหตุผล

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท

^๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (๒๕๕๖), หน้า ๑.

สรุปสาระสำคัญ^๒

๑. ชื่อพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.” (ร่างมาตรา ๑)

๒. วันที่มีผลใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๓. บทนิยาม

ในพระราชบัญญัตินี้

“ยุทธศาสตร์” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ

“แผนงาน” หมายความว่า แผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน (ร่างมาตรา ๓)

๔. ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

๕. กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาท

กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยการกู้เงินให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ (ร่างมาตรา ๕)

๖. การบริหารจัดการเงินกู้

๖.๑ เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

๖.๒ กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

๖.๓ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

^๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. อ.พ. ๑๕/๒๕๕๖ สมัยสามัญนิติบัญญัติ เป็นพิเศษ, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์, ๒๕๕๖), หน้า ๒ - ๕.

๖.๔ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและการจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้ (ร่างมาตรา ๖ – ร่างมาตรา ๘)

๗. การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

๗.๑ กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แปรหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

๗.๒ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัดลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้ แต่เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ มิให้นำรวมในวงเงินสองล้านล้านบาท และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ และในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

๗.๓ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๗.๔ เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว (ร่างมาตรา ๙ – ร่างมาตรา ๑๑)

๘. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะในการบริหารจัดการเงินกู้

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ การเบิกจ่ายเงินกู้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้ว แต่ยังมีได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าว และกระทรวงการคลังเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการเงินกู้หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้ อาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๒)

๙. ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๑๓)

๑๐. การเสนอโครงการและการบริหารจัดการโครงการตามยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัติ

๑๐.๑ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็น และต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วยก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรี

๑๐.๒ โดยก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลั่นกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน

๑๐.๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๑๐.๔ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา ๑๔ - ร่างมาตรา ๑๖)

๑๑. กำหนดให้มีระบบติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน

๑๑.๑ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

๑๑.๒ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (ร่างมาตรา ๑๗ - ร่างมาตรา ๑๘)

๑๒. กำหนดให้มีการรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานต่อสภาผู้แทนราษฎร

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ (ร่างมาตรา ๑๙)

๑๓. บัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานที่มีเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ รวมทั้งกำหนดวงเงินกู้ที่ใช้จ่ายในการดำเนินการได้ในแต่ละยุทธศาสตร์และแผนงาน ซึ่งประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า (๒) ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และ (๓) ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว ทั้งนี้ ใน ๓ ยุทธศาสตร์หลักดังกล่าวจะประกอบด้วยแผนงานที่จะดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์รวมทั้งสิ้น ๗ แผนงาน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดแผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย พร้อมกับวงเงินดำเนินการ เพื่อให้นำมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย^๓

^๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (๒๕๕๖), หน้า ๓๓.

๒. ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

๒.๑ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอพร้อมมอบหมายให้กระทรวงการคลังประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป^๔

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและรับทราบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้^๕

๑. เห็นชอบให้ถอนความเห็นของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินโครงการภายใต้พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างให้ครอบคลุมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแบบนานาชาติ (International Competitive Bidding) ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอ

๒. เห็นชอบและรับทราบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

๒.๑ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกิน ๒ ล้านล้านบาท และให้ส่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แล้วแจ้งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป

๒.๒ รับทราบเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ประกอบด้วย ๓ ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว และส่งให้รัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป

๒.๓ รับทราบหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชำระหนี้เงินกู้ตามพระราชบัญญัติฯ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดสัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ ๑๕ เพื่อให้มีกรอบวงเงินและสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาลและภารกิจของรัฐอย่างเหมาะสม

^๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๔๒๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. , หน้า ๑.

^๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. , หน้า ๑.

๒.๒ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

๒.๒.๑ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้ถูกบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ และประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์) วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากการเป็นการกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยการอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ โดยไม่นำส่งคลัง เข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มาตรา ๑๔๓^๖

๒.๒.๑.๑ สรุปประเด็นการอภิปรายที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^๗

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ต่อเนื่องถึง วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยนายกรัฐมนตรี (นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง) ได้แถลงหลักการและเหตุผล ถึงความตั้งใจของรัฐบาลที่จะพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ภายใต้โครงการการลงทุนเพื่ออนาคตประเทศไทย ปี ๒๐๒๐ ในวงเงินสองล้านบาท โดยรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเสนอการลงทุนขนาดใหญ่ของโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นไปตามนโยบายที่ได้มีการแถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ และเมื่อเทียบความสามารถและขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศนั้น มิติการลงทุนต่างๆ ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ของประเทศนั้นไม่มีการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญต้นทุนในการขนส่งของประเทศนั้นสูงถึงร้อยละ ๑๕ ทำให้ขีดความสามารถในการที่จะแข่งขันกับนานาประเทศนั้นมีต้นทุนที่สูงขึ้น โดยมีแนวคิดในการลงทุน ๔ แนวคิด แนวคิดแรก คือ การลงทุนเพื่อการเชื่อมโยงสู่เออีซี (AEC) เพื่อให้ประเทศไทยได้เป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงศูนย์กลางการลงทุนสู่ภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) โดยมีการเน้นการพัฒนากระบวนเป็นสองส่วน ส่วนที่ ๑ คือระบบรถไฟรางคู่ ซึ่งจะสามารถเชื่อมต่อประเทศเพื่อนบ้านในระยะแรก และจะลดต้นทุนขนส่งในสินค้าประเภทหนัก ส่วนที่ ๒ ก็คือรถไฟความเร็วสูง โดยจะเน้นในเรื่องของการเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าที่มีมูลค่าสูง สินค้าที่เน่าเสียง่ายที่ต้องใช้ระยะเวลารวดเร็วในการขนส่ง รวมถึงการเดินทางของประชาชนที่ต้องการความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น แนวคิดที่ ๒ คือ มองถึงการกระจายความเจริญและเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนคนไทย เพิ่มทางเลือกในการเดินทาง ลดค่าใช้จ่าย และร่นระยะเวลาการเดินทางพร้อมกับความปลอดภัย แนวคิดที่ ๓ คือ แนวคิดในการสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศสู่ความยั่งยืน รวมถึงการลดต้นทุนการขนส่งในภาคอุตสาหกรรมโดยรวม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเกษตร แนวคิดที่ ๔ คือ แนวคิดของการเชื่อมโยงเมืองสู่การท่องเที่ยว จากแนวคิดทั้ง ๔ ข้อนี้ส่งผลถึงแนวคิดในเรื่องของภาพรวมของเศรษฐกิจในช่วงของการลงทุนอีก ๗ ปีข้างหน้า คาดว่าปัจจัยสำคัญในการ

^๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการประชุม, สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สารบบร่างพระราชบัญญัติ, หน้า ๑ - ๓.

^๗ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานรายงานการประชุมและชวเลข, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ถึงวันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖, หน้า ๕ - ๑๑.

กระตุ้นเศรษฐกิจโดยรวมแต่ละปีจะมีมูลค่าของจีดีพี (GDP) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑ เปอร์เซ็นต์ และอัตราการจ้างงานอีก ๕๐๐,๐๐๐ อัตรา ซึ่งจะส่งผลทำให้การสร้างความแข็งแกร่งและการหมุนเวียนเศรษฐกิจในประเทศและรวมถึงการลงทุนมีอนาคตต่อไป

และประเด็นว่าเหตุใดรัฐบาลจึงต้องกู้เงินผ่านการออกพระราชบัญญัติแทนที่จะดำเนินการผ่านกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) กล่าวว่าจากบทเรียนที่ผ่านมาจะเห็นว่ามีความโครงการใหญ่ๆ หลายโครงการที่ถูกระงับหรือถูกยกเลิกเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากปัญหาการผันผวนทางการเมือง ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และขาดการลงทุนที่ต่อเนื่องซึ่งระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นไม่สามารถเอื้อต่อการลงทุนที่เป็นโครงการใหญ่ระยะยาวและต่อเนื่อง ตรงนี้เป็นสิ่งสำคัญ ถ้ามีการลงทุนที่ต่อเนื่อง ต่างชาติหรือต่างประเทศที่จะมาลงทุนก็จะเชื่อมั่นและสามารถที่จะวางแผนอนาคตในการพัฒนาต่างๆ ได้

จากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางโดยสรุปประเด็นที่สำคัญได้ ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ด้วยเหตุผลดังนี้

๑) ประเด็นความจำเป็นในการออกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

(๑) เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร โดยเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้กับประชาชน อันเป็นการลดความแออัด

(๒) เพื่อรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนในเวทีโลก และจะช่วยยกระดับประเทศไทยให้เป็นเมืองหลวงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(๓) ระบบการขนส่งสินค้าทางถนนเป็นระบบการขนส่งหลักซึ่งเป็นที่นิยมในปัจจุบัน แต่ด้วยสาเหตุที่ระบบการขนส่งทางถนนก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม และมีต้นทุนสูงกว่าระบบการขนส่งทางรางซึ่งมีต้นทุนต่ำลงมากเกือบครึ่งหนึ่ง และระบบการขนส่งทางน้ำซึ่งมีต้นทุนต่ำที่สุด ประกอบกับระบบการขนส่งทั้งสามระบบดังกล่าวยังขาดความเชื่อมโยงกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยง ความสะดวกสบาย และลดต้นทุนให้แก่ผู้ใช้บริการ จึงต้องปรับปรุงระบบการขนส่งทั้งสาม

(๔) การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่เคยดำเนินการขาดความต่อเนื่อง เพราะมีการยกเลิกหรือชะลอการลงทุน ด้วยสาเหตุที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือเกิดความผันผวนทางการเมือง ประกอบกับในระยะเวลากว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่มีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่เพิ่มเติม

(๕) เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศไทยทั้งในเชิงธรรมชาติและเชิงอนุรักษ์

^{๑๑} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว (๒๕๕๖), หน้า ๓ - ๕.

๒) ประเด็นการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

(๑) การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติแทนการตราเป็นพระราชกำหนด เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิก รัฐสภาได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขและตรวจสอบเชิงกระบวนการได้ ส่วนการตรา พระราชกำหนดรัฐสภาจะทำหน้าที่ได้แต่เพียงลงมติอนุมัติเท่านั้น

(๒) การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แทนการดำเนินการจัดทำโดยบรรจุไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพราะระบบวิธีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่เอื้อต่อการลงทุนในโครงการใหญ่ซึ่งต้องลงทุนในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง

(๓) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทบัญญัติให้ดำเนินโครงการ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล กล่าวคือ ได้กำหนดให้มีการติดตาม กำกับและตรวจสอบในทุกๆ ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้มีความโปร่งใส ไม่เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้โครงการนั้นสามารถบรรลุตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ด้วยเหตุผล ดังนี้^๕

๑) เหตุผลความจำเป็นในการตราเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

(๑) รัฐบาลสามารถดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ขนส่งของประเทศได้โดยการจัดทำอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ก็มีเงินทุนเพียงพอที่จะดำเนินการ

(๒) การลงทุนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการกู้แต่เพียง อย่างเดียว ยังสามารถนำกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนมาร่วมลงทุนในกิจการของรัฐมาใช้บังคับได้ โดยจะ ทำให้จำนวนเงินที่ต้องใช้ในการลงทุนไม่สูงเท่าจำนวนนี้

(๓) โครงการต่างๆ มีช่องทางในการลงทุนทั้งระบบงบประมาณรายจ่าย ปกติและการเปิดโอกาสให้มีการลงทุนร่วมกับต่างประเทศได้ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายกู้เงิน ที่ต้อง รับภาระดอกเบี้ยที่สูงถึง ๘๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี หากรวมกับต้นเงินที่กู้ จะมีหนี้ที่ต้องชำระคืนถึง ๕.๑๖ ล้านล้านบาท ซึ่งถ้าเพดานหนี้สูงถึงขนาดนี้ จะทำให้ประเทศไม่มีงบประมาณลงทุนในงบประมาณรายจ่าย อีกเพราะถูกนำไปจ่ายเป็นดอกเบี้ยหมดแล้ว

(๔) การตราเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ฉบับนี้ ถ้ารัฐสภาผ่านความเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะไม่มีการกลับเข้าสู่การพิจารณาของ สภาอีกกว่ามีการดำเนินโครงการไปอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่จะมีการตรวจสอบทุกปีว่างบประมาณที่ถูกตั้งไว้มีการใช้จ่ายตาม วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่แรกหรือไม่

^๕ เพิ่งอ้าง, หน้า ๖ - ๑๐.

๒) จำนวนเงินที่กระทรวงการคลังมีอำนาจในการกู้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ วงเงินกู้จะเป็นปัจจัยหลักที่ลดความน่าเชื่อถือของประเทศไทย และหนี้ที่จะเกิดขึ้นจะเป็นยอดหนี้สูงสุด ซึ่งมากกว่ายอดหนี้ที่คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้เคยก่อหนี้ไว้ในจำนวน ๗,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งในอดีตการกู้เงินในลักษณะนี้จะกระทำใ้ภายใต้เงื่อนไขประการเดียวเท่านั้น เมื่อประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ จากข้อมูลต่างๆ คาดการณ์ว่า ในปี ๒๕๕๖ ระดับหนี้สาธารณะจะมีปริมาณเกินกว่าอัตราร้อยละ ๔๕ ของจีดีพี (GDP) ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้มีการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ต้องยอมรับว่า ระบบเศรษฐกิจโลกเป็นสิ่งที่มีความผันผวนและมีความเสี่ยงตลอดเวลา ดังนั้น การที่รัฐบาลกล่าวอ้างว่า มีความประสงค์จะชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๕๐ ปี ซึ่งจะทำให้ยอดหนี้ที่ประเทศไทยจะต้องใช้คืน มีจำนวนสูงถึง ๕ ล้านล้านบาท โดยแยกเป็นเงินต้น จำนวนสองล้านล้านบาท กับดอกเบี้ยอีก ๓ ล้านล้านบาท แต่ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่กล่าวอ้างขึ้นบนสมมติฐานที่ว่า อัตราดอกเบี้ยในระบบเศรษฐกิจโลกจะอยู่ในภาวะดอกเบี้ยต่ำคงที่ต่อไปอีกเป็นระยะเวลา ๕๐ ปี ในอนาคตหากเศรษฐกิจโลกเกิดความผันผวน และอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นมากย่อมส่งผลให้แผนการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลเกิดความคลาดเคลื่อนไปจากการประมาณการอย่างสิ้นเชิง เป็นผลให้ภาระหนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากมายมหาศาล และกว่าที่ประเทศไทยจะชำระหนี้ได้เสร็จสิ้น อาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานเกินกว่า ๕๐ ปีอย่างไม่สามารถประเมินได้

๓) หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นที่การพัฒนากระบวนการขนส่งเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้เน้นกระบวนการคิดแบบบูรณาการ รัฐบาลอ้างความจำเป็นในการกู้เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งเพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้ให้ความสำคัญในองค์รวมกับประเด็นอื่นๆ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา ด้านความมั่นคงแห่งรัฐ หรือการมองถึงการพัฒนาคน

๔) รายละเอียดในการดำเนินโครงการปรากฏอยู่ในเอกสารอีกส่วนหนึ่ง แยกต่างหากจากตัวร่างพระราชบัญญัติฯ โดยร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ฉบับนี้มีเนื้อหาเพียง ๑๙ มาตรา และมีบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเพียง ๒ หน้า ซึ่งระบุยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการ ๓ ประการ ๗ แผนงาน จึงต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจน เพราะรัฐบาลชี้แจงว่า รายละเอียดในการดำเนินโครงการจะปรากฏอยู่ในเอกสารอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งก็คือเอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน ๒๓๑ หน้า แต่โดยเหตุที่เอกสารประกอบดังกล่าวไม่ใช่บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ จึงไม่มีหลักประกันอันใดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม ดังที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร กรณีเช่นนี้จึงเป็นการเปิดช่องทางในการทุจริตได้ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลควรนำเอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน ๒๓๑ หน้า ดังกล่าว มาจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งหากรายการใดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการฯ เห็นว่าไม่เหมาะสม ก็สามารถขอแก้ไข ปรับปรุงหรือตัดออกได้

๕) การกำหนดให้อยู่ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินฉบับนี้จะแตกต่างจากการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะเมื่อรัฐสภาผ่านความเห็นชอบให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายแล้ว จะไม่มีการกลับเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกว่ามีการดำเนินโครงการไปอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่จะมีการตรวจสอบทุกปีว่างบประมาณที่ถูกตั้งไว้มีการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่แรกหรือไม่

๖) ขาดความชัดเจนในการกำหนดรายละเอียดว่ารัฐบาลและกระทรวงการคลังจะนำรายได้ส่วนไหนมาใช้ในการชำหนี้เงินต้นกับดอกเบี้ย ซึ่งมีจำนวนรวมสูงถึง ๕.๑๖ ล้านล้านบาท ถ้าไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ย่อมไม่มีหลักประกันว่า จะสามารถชำระหนี้ครบทั้งจำนวนได้อย่างไร ภาระหนี้ดังกล่าวจะผูกพันอยู่กับประเทศไทยไปอีกนาน และภาระหนี้ยังคงตกอยู่กับคนรุ่นหลัง จึงเห็นว่าการกู้เงินดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ การเงินการคลัง มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘

๗) รัฐบาลควรระบุแหล่งเงินทุนให้ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนและภาคเอกชน โดยมีการประเมินว่าระดับหนี้สาธารณะน่าจะอยู่ที่อัตราร้อยละ ๖๐ ของจีดีพี (GDP) และในขณะเดียวกันก็มีคาดการณ์ไว้ว่าจะมีอัตราสูงถึงร้อยละ ๗๐ ของจีดีพี (GDP)

ประเด็นการตอบชี้แจงของคณะรัฐมนตรี ตามประเด็นข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑) ในการกู้เงินสองล้านล้านบาทตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมุ่งเน้นการกู้เงินภายในประเทศเป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่าสภาพคล่องทางการเงินของประเทศไทยมีมาก สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศอาจมีบ้างแต่ก็เพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการคลังแต่อย่างใด เนื่องจากประเทศไทยมีส่วนหนี้ต่างประเทศในอัตราเพียงร้อยละ ๓ - ๔ ของ GDP เท่านั้น

๒) เอกสารประกอบจำนวน ๒๓๑ หน้า ถือว่าเป็นเอกสารแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านการแปรญัตติหรือขอแก้ไขหรือปรับลด และสามารถตัดออกได้หากไม่เห็นพ้องด้วย

ภายหลังจากการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายแล้ว ในระหว่างระยะเวลาดำเนินการใน ๗ ปี หากเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนใดจะมีปัญหาหรือไม่ประสบความสำเร็จ ก็สามารถขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

นอกจากนี้ ขอยืนยันว่าการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทุกอย่างสามารถตรวจสอบได้

๓) สำหรับสาระในการขอกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นไปตามกระบวนการพิจารณาที่รอบคอบรัดกุม ส่วนหนึ่งที่จะเกิดขึ้นจำนวนสองล้านล้านบาท ที่ต้องใช้ระยะเวลาชำระหนี้จนถึง ๕๐ ปี นั้น หากเปรียบเทียบกับสินทรัพย์ที่ได้มาจากการดำเนินโครงการ จะมีอายุยืนยาวนานร้อยปี โดยรัฐบาลจะเอาใจใส่ในการชำระหนี้ให้เป็นไปได้ด้วยความรอบคอบ

๔) เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกิดความโปร่งใส คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยการกำหนดให้มีการเปิดเผยราคากลาง การจัดซื้อ จัดจ้าง ให้มีการแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของบริษัทนิติบุคคลที่จะเข้าเสนองานต่อรัฐ และให้ใช้ระบบการประมูลโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยมีการประกาศราคากลางไว้ในที่เวิลด์ไวด์เว็บที่สาธารณะในอินเทอร์เน็ต ซึ่งระบบเหล่านี้จะช่วยให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้

๒.๒.๑.๒ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. โดยมีการตรวจสอบองค์ประชุมโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ซึ่งผลการนับองค์ประชุม

มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตน จำนวน ๓๓๕ คน (หมายเหตุ : มีสมาชิกทั้งหมด จำนวน ๔๔๘ คน
กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ ๒๔๙ คน)^{๑๐}

ผลการลงมติ มีดังนี้

ที่ประชุมลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง	๒๘๔	เสียง
ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง	๑๕๒	เสียง
งดออกเสียง	๒๑	เสียง
ไม่ลงคะแนนเสียง	๗	เสียง

ภายหลังจากการลงมติรับหลักการ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติ
ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จำนวน ๓๖ คน และกำหนดการแปรญัตติ
ภายใน ๓๐ วัน^{๑๑}

๒.๒.๒ การพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

๒.๒.๒.๑ การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ^{๑๒}

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้เริ่มประชุมครั้งแรก
วันอังคารที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ แล้วเสร็จวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ โดยรายงานของคณะกรรมการ
ประกอบด้วย

๑. นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายวราเทพ รัตนากร	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายจาตุรนต์ ฉายแสง	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายวรวัจน์ เอื้ออภิญญกุล	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
๕. นายกรณ์ จาติกวณิช	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๖. นายไพจิต ศรีวรชาน	รองประธานคณะกรรมการ คนที่ห้า
๗. นายวิทยา แก้วภราดัย	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หก
๘. นายพิชิต ชื่นบาน	เลขาธิการคณะกรรมการ
๙. นายสมเกียรติ ศรลัมพ์	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๐. นายอนุชา บูรพชัยศรี	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ คนที่สอง
๑๑. นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์	โฆษกคณะกรรมการ

^{๑๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, บันทึกการออกเสียงลงคะแนน
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖, หน้า ๑.

^{๑๑} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการประชุมและชวเลข, บันทึกการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖, หน้า ๑ - ๓.

^{๑๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ ๑, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ
พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๑ - ๑๐.

๑๒. นายประภัสร์ จงสงวน	โฆษกคณะกรรมการ
๑๓. นายสามารถ ราชพลสิทธิ์	โฆษกคณะกรรมการ
๑๔. นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์	กรรมการที่ปรึกษา
๑๕. นายชัย ชิดชอบ	กรรมการที่ปรึกษา
๑๖. นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค	กรรมการที่ปรึกษา
๑๗. นายเทวัญ ลิปตพัลลภ	กรรมการที่ปรึกษา
๑๘. นายก่อเกียรติ สิริยะเสถียร	กรรมการ
๑๙. นายคุณวัฒน์ วศินสังวร	กรรมการ
๒๐. นางสาวจาร์วรรณ เสงตระกุล	กรรมการ
๒๑. นายจุฬา สุขมานพ	กรรมการ
๒๒. นายเจือ ราชสีห์	กรรมการ
๒๓. นายชาดา ไทยเศรษฐ์	กรรมการ
๒๔. นายไชยา พรหมา	กรรมการ
๒๕. นายนิทัศน์ ศรีนนท์	กรรมการ
๒๖. นายปรเมศวร์ งามพิเชษฐ์	กรรมการ
๒๗. นายพรศักดิ์ เจริญประเสริฐ	กรรมการ
๒๘. นางสาวลีลาวดี วัชโรบล	กรรมการ
๒๙. นางวันเพ็ญ พร้อมพัฒน์	กรรมการ
๓๐. นายวิฑูรย์ นามบุตร	กรรมการ
๓๑. นายสมชัย จิตสุชน	กรรมการ
๓๒. นายสมบัติ ศรีสุรินทร์	กรรมการ
๓๓. นายโสภณ ชาร์มย์	กรรมการ
๓๔. นางอนุรัักษ์ บุญศล	กรรมการ
๓๕. นายอรรถวิรัช สุวรรณภักดี	กรรมการ
๓๖. นายอิทธิเดช แก้วหลวง	กรรมการ

ในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้วางกรอบแนวทางในการพิจารณาเป็น ๔ ด้าน^{๑๓}

๑. เหตุผล ความจำเป็น และที่มาของการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ความเหมาะสมและความคุ้มค่าของโครงการที่จะมีการลงทุน ตลอดจนการศึกษา ผลกระทบ และผลดีผลเสียของโครงการต่างๆ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อมูลต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

^{๑๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ ๑, สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖, หน้า ๒.

๒. ระเบียบวิธีการด้านการเงินการคลัง การบริหารจัดการเงินกู้ ที่มาของแหล่งเงินกู้ ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย ระหว่างการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศและแหล่งเงินกู้นอกประเทศ การชำระหนี้เงินกู้ แหล่งเงินได้และนโยบายการจัดเก็บภาษี การร่วมลงทุนในโครงการต่างๆ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินในแต่ละโครงการ ตลอดจนรูปแบบการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางในการลงทุน ผลกระทบด้านอัตราดอกเบี้ยอันเนื่องมาจากการกู้เงินดังกล่าว

๓. รายละเอียดของกฎหมายแต่ละมาตรา พร้อมทั้งให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงและตอบข้อซักถามเกี่ยวกับความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้

๔. รายละเอียดโครงการตามแผนงานที่เสนอในบัญชีแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้

ซึ่งในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีหน่วยงานเข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และมีประเด็นการชี้แจงสรุปได้ ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. สำนักงานประมาณ
๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๔. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
๕. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๖. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
๗. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
๘. กรมบัญชีกลาง
๙. กรมศุลกากร
๑๐. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๑๑. สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
๑๒. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
๑๓. กรมทางหลวง
๑๔. กรมทางหลวงชนบท
๑๕. กรมเจ้าท่า
๑๖. กรมการขนส่งทางบก
๑๗. การรถไฟแห่งประเทศไทย
๑๘. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

สรุปผลการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.^{๑๔}

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีผู้เสนอคำแปรญัตติ จำนวน ๑๔๔ คน ตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนเนื้อหาทั้ง ๑๙ มาตรา โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาและสรุปผลได้ดังนี้

^{๑๔} อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑๒, หน้า ๑ - ๔.

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ ไม่มีการแก้ไข

“ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.”

คำปรารภ ไม่มีการแก้ไข

“โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ”

มาตรา ๑ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.”

มาตรา ๒ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

มาตรา ๓ มีการแก้ไข

“ยุทธศาสตร์” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ

“แผนงาน” หมายความว่า แผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน

เหตุผล เพื่อให้สอดคล้องและเกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินการ^{๑๕}

มาตรา ๔ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๕ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓”

^{๑๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมการ ๑, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖, หน้า ๑๖.

มาตรา ๖ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ออกให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น”

มาตรา ๗ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๗ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ”

มาตรา ๘ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๘ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้”

มาตรา ๙ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๙ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แพลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้”

มาตรา ๑๐ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๐ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้อัตราหนึ่ง มิให้นำรวมในวงเงินตามมาตรา ๕ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ”

มาตรา ๑๑ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๑ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว”

มาตรา ๑๒**ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้

การเบิกจ่ายเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้ว แต่ยังมีได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าว และกระทรวงการคลังเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการเงินกู้หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้ อาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้”

มาตรา ๑๓**ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๓ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔**ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน”

มาตรา ๑๕**ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๑๖**ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๖ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา ๑๗**มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด”

มาตรา	ผลการพิจารณา	ประเด็นมาตราที่คณะกรรมการการวิสามัญฯ แก้ไข
ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	ไม่มีการแก้ไข	
คำปรารภ	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๒	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๓	มีการแก้ไข	แก้ไขบทนิยามคำว่า “แผนงาน” โดยตัดคำว่า “ยุทธศาสตร์” ออก
มาตรา ๔	ไม่มีการแก้ไข	
หมวด ๑ การกู้เงินและ การบริหารจัดการเงินกู้	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๕	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๖	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๗	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๘	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๙	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๐	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๑	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๒	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๓	ไม่มีการแก้ไข	
หมวด ๒ การเสนอและ การบริหารจัดการโครงการ	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๔	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๖	ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา ๑๗	มีการแก้ไข	เพิ่มวรรค ๒
มาตรา ๑๘	ตัดออก	ตัดออกทั้งมาตรา
มาตรา ๑๙	ไม่มีการแก้ไข	
บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ	มีการแก้ไข	แก้ไขตัวเลขของวงเงินดำเนินการ

ข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญ^{๑๘}

^{๑๘} อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๒, หน้า ๑๑๔.

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เห็นว่า ควรมีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบ หรือควรปฏิบัติไว้ในรายงานของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญมีข้อสังเกต เป็นดังนี้

๑) ข้อสังเกตเกี่ยวกับภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติ

(๑) การดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่าและประหยัด โดยจะต้องมีกระบวนการติดตามการใช้เงินและการประเมินผลการดำเนินงาน รวมถึงประโยชน์ตอบแทนจากโครงการอย่างเคร่งครัด

(๒) หน่วยงานเจ้าของโครงการควรเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเงินลงทุนได้ทันทีและมีประสิทธิภาพ เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน การรื้อย้ายสาธารณูปโภค รวมทั้งต้องเตรียมการเกี่ยวกับถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงที่จะได้รับจากโครงการเพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของตนเองและเตรียมบุคลากรสำหรับภาคการคมนาคมขนส่งของประเทศโดยรวมในอนาคต

(๓) เพื่อเป็นการเร่งรัดการเบิกจ่ายและเพื่อความคล่องตัวในการบริหารโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการควรพิจารณามอบอำนาจให้หน่วยงานในภูมิภาคซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตั้งโครงการให้สามารถดำเนินการสำรวจออกแบบ หรือจัดซื้อจัดจ้างได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

(๔) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนกรดำเนินการของต่างประเทศเกี่ยวกับรูปแบบการก่อสร้าง การดำเนินโครงการ และการบริหารโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางให้การลงทุนเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง

(๕) ควรกำหนดแผนงานให้โครงการต่างๆ ไม่ดำเนินการพร้อมกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารเงินกู้ ในการจัดจ้างก่อสร้างที่มีลักษณะเป็นสายทาง ควรแบ่งเป็นช่วง ๆ ให้มีผู้รับจ้างหลายราย เพื่อให้เกิดการกระจายตัวและไม่เกิดความล่าช้า

(๖) ในการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการในโครงการต่างๆ กระทรวงคมนาคม ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ราคากลางค่าจ้างที่ปรึกษาของกระทรวงการคลังและดำเนินการจ้างโดยอ้างอิงจากราคาดังกล่าว

(๗) โครงการต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีค่าใช้จ่ายเพื่อการจ้างที่ปรึกษาเป็นจำนวนมาก เมื่อทำการศึกษาเสร็จแล้ว ต้องนำผลการศึกษามาเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบทั้งนี้ บริษัทที่ปรึกษาจะต้องมีประสบการณ์ ความชำนาญ เชื่อถือได้และมีผลงานที่ผ่านมาเป็นที่ประจักษ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการวัดผลงานและประเมินผลการดำเนินงานของบริษัทที่ปรึกษาให้ชัดเจน

(๘) ในกรณีที่มียังเงินเหลือจากการดำเนินโครงการใดๆ ภายใต้แผนงานหนึ่ง แผนงานใดของแต่ละยุทธศาสตร์ ให้รัฐบาลสามารถนำเงินที่เหลือจากโครงการนั้นไปใช้สำหรับการดำเนินโครงการอื่นในแผนงานเดียวกันได้

(๙) ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาคเอกชน องค์กร ภาคีต่างๆ เข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือประเมินผลโครงการ เพื่อความโปร่งใสและป้องกันข้อครหาเรื่องทุจริต โดยเฉพาะในขั้นตอนของการเจรจาตกลงทำสัญญาต่างๆ

(๑๐) การกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บรักษาหรือฝากเงินกู้ที่ยังมิได้มีการเบิกจ่าย ควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน และจะต้องมีการประกาศให้สาธารณชนทราบเพื่อความโปร่งใส

๒) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์ในร่างพระราชบัญญัติโครงการด้านการขนส่งทางรถไฟ

(๑) ควรแก้ปัญหาจุดตัดระหว่างทางรถไฟและถนน รวมถึงการเร่งปรับปรุงระบบ เครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัยของการเดินทางรถไฟ เนื่องจากการสร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งทาง จะทำให้ต้องใช้เครื่องมือ อุปกรณ์และระบบต่างๆ เพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(๒) ระบบอาณัติสัญญาณต้องเป็นระบบที่สามารถเชื่อมโยงกันได้ทั้งหมด รวมทั้งโรงจอดรถและซ่อมบำรุง ถ้าบริหารจัดการให้ใช้ร่วมกันได้ จะประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก

(๓) โครงการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ในเวลาที่เริ่มดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด เมื่อรวมกับโครงการที่กำลังก่อสร้างอยู่ในขณะนี้ และโครงการอื่นๆ ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย คาดว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดเป็นอันมาก ทั้งสองหน่วยงานจำเป็นต้องบริหารจัดการการจราจรในระหว่างการก่อสร้างเป็นอย่างดี โดยการแบ่งการก่อสร้างเป็นตอนๆ และเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จเป็นตอนๆ ตามที่แบ่งนั้น เพื่อร่นระยะเวลาที่ส่งผลกระทบต่อผิวจราจร

(๔) เมื่อรัฐเป็นผู้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ควรส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการในด้านระบบรถและการเดินทาง หากรัฐเข้าดำเนินการเองทั้งหมดจะเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการรับภาระด้านต้นทุนที่สูงเกินไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อในระยะยาว อีกทั้งการดำเนินงานด้านเทคนิคและการบริหารงานอื่นๆ เอกชนมีความคล่องตัวมากกว่าหน่วยงานของรัฐ

(๕) ชื่อสถานีรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครควรสื่อถึงสถานที่สำคัญ (Landmark) ในบริเวณนั้น เช่น สถานีรถไฟฟ้าศรีพระสวรรค์ของสายสีม่วงไม่สามารถสื่อถึงสถานที่ใดๆ ในบริเวณนั้น ควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(๖) ควรวางมาตรการในการเพิ่มปริมาณผู้ใช้รถไฟฟ้าและลดการใช้รถยนต์ในพื้นที่เมือง โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการ Area Licensing Scheme (ALS) เมื่อมีโครงข่ายรถไฟฟ้าที่ครอบคลุมพื้นที่แล้ว

(๗) ในการพัฒนารถไฟฟ้าสายสีชมพูช่วงแคราย - มีนบุรี ในส่วนของสถานีที่ ๒๙ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณตลาดมีนบุรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาทบทวนเส้นทางให้ไปในแนวถนนสุวินทวงศ์เพื่อรองรับความเจริญที่จะเกิดขึ้นในบริเวณถนนสุวินทวงศ์ที่กำลังขยายเมืองและมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และสามารถรองรับประชากรในพื้นที่เขตคันนายาว เขตคลองสามวา เขตหนองจอก และเขตลาดกระบังตลอดจนในอนาคตสามารถเชื่อมต่อไปยังจังหวัดฉะเชิงเทราได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับความจำเป็นในพื้นที่และหลักการที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง การเพิ่มขึ้นของประชากร และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน

(๘) ในการพัฒนาเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย-มีนบุรี และสายสีม่วงช่วงเตาปูน - ราษฎร์บูรณะ มีการออกแบบสถานีซึ่งอาจต้องเวนคืนที่ดินเป็นจำนวนมาก ควรพิจารณาความเหมาะสมและจำเป็นของขนาดของสถานีเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชน

(๙) โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงต้องกำหนดสมมติฐานและรายละเอียดโครงการที่ชัดเจน เช่น อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Internal Rate of Return : EIRR) และอัตราผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Internal Rate of Return : FIRR) และต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการ

ก่อสร้างและบำรุงรักษาที่ค่อนข้างสูง เปรียบเทียบกับรายได้จากค่าโดยสารและรายได้ทางอื่นที่จะนำมาช่วยสนับสนุนรายได้จากการเดินรถ รวมถึงจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างรถไฟ และกฎหมายต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดเป็นเมืองใหม่

(๑๐) โครงการรถไฟความเร็วสูงจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญว่าเส้นทางใดมีความพร้อมกว่ากัน ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องคำนึงถึงผลตอบแทนของโครงการ ภาระงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องชำระเงินกู้ โดยการเดินรถต้องไม่ถือว่าเป็นบริการเชิงสังคม (Public Service Obligation: PSO) และไม่อาจขอรับเงินอุดหนุนชดเชยการขาดทุนในภายหลัง

(๑๑) โครงการรถไฟความเร็วสูงจะต้องคำนึงถึงเรื่องการพัฒนาพื้นที่โดยรอบและการวางโครงข่ายให้เชื่อมโยงกับการคมนาคมขนส่งรูปแบบอื่นๆ เพื่อรองรับการกระจายตัวของประชากรที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

โครงการด้านการขนส่งทางถนน

(๑๒) กรมทางหลวงชนบทควรพิจารณาอย่างรอบคอบในการก่อสร้างทางจักรยานในโครงการ Royal Coast เนื่องจากจะส่งผลให้ถนนไม่มีไหล่ทาง และอาจเกิดกรณีการรुक้าทางจักรยานเพื่อตั้งร้านค้า ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อผู้ขี่จักรยานที่จะต้องหลบเลี่ยงร้านค้าและผู้คนที่เข้ามาซื้อขายในเส้นทางดังกล่าว

โครงการด้านการขนส่งทางน้ำ

(๑๓) การขนส่งสินค้าทางน้ำอาจมีปัญหาสิ่งกีดขวางในลำน้ำ เช่น ความสูงของสะพานที่ไม่เพียงพอให้เรือผ่านได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานโดยบูรณาการร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อการวางแผนจัดการที่คุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด

(๑๔) การพัฒนาท่าเรือปากบาราและการเชื่อมต่อกับท่าเรือสงขลา ๒ ในลักษณะ Land Bridge อาจเป็นการเพิ่มระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่งเนื่องจากจะเป็นกรณีที่ต้องยกขนขึ้นลงยานพาหนะหลายครั้ง (Double handling) อย่างไรก็ตาม หากสามารถสร้างกิจกรรมเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้าในแนวเส้นทางดังกล่าวจะเกิดประโยชน์มาก ทั้งนี้ ปัญหาหลักที่จะเป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการคือ การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย (EHIA)^{๑๔}

๒.๒.๒.๒ ชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่กรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้วได้บรรจุระเบียบวาระ ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖

^{๑๔} อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑๒, หน้า ๑๑๔ - ๑๑๖.

ประเด็นที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญๆ (ในวาระที่สอง
ชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา)^{๒๐}

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น และตั้งข้อสังเกต
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๑) รัฐบาลควรที่จะนำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไปใช้ให้ครอบคลุม
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ด้วย เช่น การสาธารณสุข การศึกษา
 ฯลฯ ดังนั้น จึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สอดคล้องกับเหตุผล
ดังกล่าว เช่น

“ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.”

“ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้กำหนดเงินให้จ่ายเพื่อ
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข และการศึกษาของประเทศ พ.ศ.”

๒) รัฐบาลควรปรับลดวงเงินกู้ลงจากวงเงินสองล้านล้านบาท โดยมีเหตุผล
สนับสนุนกล่าวคือ เนื่องจากในชั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ
โครงการมาชี้แจงแล้ว ผลปรากฏว่า โครงการที่ผ่านการประเมินความคุ้มค่า และมีความพร้อมเข้าสู่
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีมูลค่าเพียง ๔ แสน
ล้านบาทเท่านั้น

ส่วนโครงการที่เหลือซึ่งมีมูลค่า ๑.๖ ล้านล้านบาท จึงเป็นโครงการที่สามารถ
ดำเนินการกู้เงินและเบิกจ่ายตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้ แต่จะต้องจัดทำ
งบประมาณแบบงบประมาณขาดดุล โดยต้องมีการขอกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลนั้นด้วย

๓) จากการตรวจสอบของคณะกรรมการวิสามัญฯ พบว่า จากโครงการ
จำนวน ๕๓ โครงการ มี ๑๓ โครงการ กำลังจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และด้านสุขภาพต่อ
ประชาชน

ดังนั้น จึงควรขยายเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้
ออกไปก่อน อย่างน้อย ๙๐ วัน หรือ ๑๒๐ วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อ
เป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นอกจากนี้ ประกอบกับโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ท้ายร่างพระราชบัญญัติ
ยังมีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการอีกมาก รวมทั้งยังมีความไม่ชัดเจนอีกหลายประการ ดังนั้น การขยาย
เงื่อนไขเวลาเริ่มต้นที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ออกไป จะส่งผลดีให้แก่หน่วยงานและ
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเตรียมความพร้อม สามารถปรึกษาหารือ รวมทั้งออกกฎระเบียบ
ในการปฏิบัติงานร่วมกันก่อน

๔) เนื่องจากการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ มีระยะเวลาบังคับใช้นานถึง ๗ ปี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความห่วงใยว่า การใช้จ่ายเงินกู้จะต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบรัดกุม และ

^{๒๐} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย, บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา (EXECUTIVE SUMMARY)
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ
พ.ศ. บส.ผ. ๒/๒๕๕๖, หน้า ๗ - ๘.

ไม่เกิดการรั่วไหล ดังนั้น จึงมีการขอเพิ่มและแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามศัพท์ เพื่อให้โครงการต่างๆ ตามแผนยุทธศาสตร์ที่ปรากฏในเอกสารประกอบการพิจารณาซึ่งไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย กลับกลายเป็นกฎหมาย เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย อันจะเป็นหลักประกันให้การดำเนินโครงการมีความโปร่งใส มากยิ่งขึ้น สำหรับตัวอย่างของบทนิยามศัพท์ที่มีการขอเพิ่มและแก้ไขเพิ่มเติม เช่น บทนิยามศัพท์ ดังนี้

“ยุทธศาสตร์” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบและอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

“โครงการ” หมายความว่า โครงการตามแผนงานยุทธศาสตร์ที่ปรากฏในเอกสารประกอบการพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

“แผนงาน” หมายความว่า แผนงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และให้รวมถึงรายละเอียดโครงการภายใต้แผนงานตามยุทธศาสตร์

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับขั้วพหุพัติ หรือได้รับขั้วคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน

๕) การกู้เงินจำนวนสองล้านล้านบาท ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แทน การขอกู้ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ เป็นช่องว่างที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวได้ กรณีจึงมีความเสี่ยงที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินไป โดยขาดวินัยทางการเงินการคลัง^{๒๑} อันจะเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ในภายหน้า นอกจากนี้ การกู้เงินและการใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙^{๒๒} อีกด้วย

ประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการการวิสามัญฯ ได้ตอบชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร สรุปได้ ดังนี้^{๒๓}

นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่คณะกรรมการที่ปรึกษา ชี้แจงว่า

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า

“เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย”

^{๒๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย”

^{๒๓} อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑๙, หน้า ๙ - ๑๐ .

การกู้เงินจำนวนสองล้านล้านบาท ผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศทั้งระบบนั้น ถือว่าเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นการลงทุนระยะยาวในโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการลงทุนในภาพรวม เช่น การลงทุนสร้างระบบรถไฟความเร็วสูงทั้งระบบ

สำหรับการพัฒนาการศึกษา และการสาธารณสุขของประเทศนั้น รัฐบาลดำเนินการอยู่ในระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นระบบงบประมาณปกติ ซึ่งที่ผ่านมา รัฐบาลมีการดำเนินโครงการด้านการศึกษาและสุขภาพหลายโครงการแล้ว

ทั้งนี้ สำหรับประเด็นเรื่องความไม่โปร่งใสหรือการทุจริตนั้น รัฐบาลมีความห่วงใยเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงได้กำหนดให้ทุกโครงการต้องมีมาตรการควบคุมดูแลที่รัดกุม กล่าวคือ มีการเชิญภาคเอกชนมาร่วมสังเกตการณ์ มีการศึกษาในกระบวนการต่างๆ ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการนำระเบียบเรื่องการคำนวณราคากลางมาใช้เพื่อความโปร่งใส ตลอดจนจะได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ครอบคลุมอีกด้วย

นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ชี้แจงว่า

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จำนวนสองล้านล้านบาท แทนที่จะเป็นการตั้งรายการกู้เงินผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ โดยไม่ได้มีเจตนาเพื่อเลี่ยงการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้ นายกิตติรัตน์ยืนยันว่าการกู้เงินผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ถือเป็นการปฏิบัติตามระบบและเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลก่อนหน้าก็ได้เคยมีการออกกฎหมายเพื่อขอกู้และใช้เงินในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากวงเงินที่ใช้จ่ายเกินกว่ากรอบวงเงินงบประมาณประจำปีด้วย

นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ชี้แจงว่า

กรณีเสนอให้กู้เงินสองล้านล้านบาท โดยการจัดทำเป็นงบประมาณขาดดุลในระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้สอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้รับคำชี้แจงว่า การตั้งขาดดุลในงบประมาณเป็นแนวทางของแต่ละรัฐบาลที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งการตั้งงบประมาณแต่ละปีต้องกำหนดวงเงิน งบประมาณรายจ่ายได้ โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น การผลักดันโครงการเงินกู้สองล้านล้านบาท ผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยง ทั้งนี้ เพราะในระยะเวลา ๗ ปีที่กู้เงินนั้นไม่สามารถประเมินได้ว่า จะมีผลกระทบใดที่ทำให้การดำเนินโครงการเกิดความไม่ต่อเนื่องหรือไม่ ดังนั้น แม้การกู้เงินสองล้านล้านบาท ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะเป็นวิธีการที่สามารถกระทำได้แต่ก็อาจมีปัญหากับการดำเนินโครงการที่มีต่อเนื่องได้

สำหรับประเด็นที่ว่า กู้เงินสองล้านล้านบาท ผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่ นั้น ได้มีการสอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วได้รับการยืนยันว่า ไม่มีประเด็นใดที่ขัดรัฐธรรมนูญ

๒.๒.๒.๓ การออกเสียงลงคะแนน

ตรวจสอบองค์ประชุมโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ผลการนับองค์ประชุม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในที่ประชุม จำนวน ๓๐๐ คน (หมายเหตุ : มีสมาชิกทั้งหมด จำนวน ๕๐๐ คน กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ ๒๕๐ คน) โดยผลการลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นด้วยกับกรรมาธิการฯ ตั้งแต่ข้อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง^{๒๔}

๒.๒.๓ การพิจารณาในวาระที่สาม ชั้นลงมติเห็นชอบ

เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยผลการลงมติดังนี้^{๒๕}

ที่ประชุมลงมติ

เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง	๒๘๗	เสียง
ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง	๑๐๕	เสียง
งดออกเสียง	๑๑	เสียง
ไม่ลงคะแนนเสียง	๓	เสียง

ทั้งนี้ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ ด้วยคะแนนเสียง ๘๗ เสียง ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๓๐๖ เสียง งดออกเสียง ๙ เสียง ไม่ลงคะแนนเสียง ๓ เสียง

^{๒๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและขอเลข, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๖, หน้า ๑ - ๔.

^{๒๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักรายงานการประชุมและขอเลข, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๖, หน้า ๔ - ๕.

๒.๒.๔ ตารางสรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ขึ้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา	วาระที่หนึ่ง	วาระที่สอง		วาระที่สาม
		คณะกรรมการธิการ	ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร	
ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	รับหลักการ	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	เห็นชอบ
คำปรารภ		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๒		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๓		มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๔		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
หมวด ๑ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๕		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๖		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๗		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๘	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		
มาตรา ๙	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		
มาตรา ๑๐	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		
มาตรา ๑๑	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		
มาตรา ๑๒	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		

มาตรา	วาระที่หนึ่ง	วาระที่สอง		วาระที่สาม
		คณะกรรมการกฤษฎีกา	ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร	
มาตรา ๑๓		ไม่มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
หมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ		ไม่มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
มาตรา ๑๔		ไม่มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
มาตรา ๑๕		ไม่มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
มาตรา ๑๖		ไม่มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
มาตรา ๑๗		มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
มาตรา ๑๘		ตัดออก	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
มาตรา ๑๙		ไม่มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	
บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ		มีกรรมการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา	

๒.๒.๕ สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท

๑.๒ เหตุผล

โดยที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รัฐบาลจึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่ตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาและยุทธศาสตร์ของประเทศ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกด้านคมนาคมแก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ รวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่งและเป็นฐานการเชื่อมโยงการขนส่งและเครือข่ายในระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายการบริหารจัดการระบบการขนส่ง ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชน แต่โดยที่การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศขนาดใหญ่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกันและต้องดำเนินการติดต่อกันหลายปีจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่แล้วเสร็จตามเป้าหมายและทันต่อการพัฒนาประเทศ เพื่อประโยชน์ของประชาชน การดำเนินการจึงต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง โดยมีการวางแผนการเงินระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนในการหาแหล่งเงินลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเสริมสร้างความมั่นใจของภาคเอกชนที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถเตรียมพร้อมและจัดทำแผนการลงทุนของตนเองควบคู่ไปกับแนวทางการลงทุนของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อเป็นแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวพอสมควร กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังในการกู้เงินเพื่อให้รัฐบาลนำเงินมากู้มาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๑)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.”

๓. คำปรารภ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท

๔. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

๕. บทนิยามศัพท์

ในพระราชบัญญัตินี้

“ยุทธศาสตร์” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่คณะรัฐมนตรี มีมติให้ความเห็นชอบ

“แผนงาน” หมายความว่า แผนงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุมัติหรือได้รับ มอบหมายให้ดำเนินการโครงการตามแผนงาน

๖. บทรักษาการตามพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา ๔)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๗. เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

๗.๑ หมวด ๑ การกู้เงินและการบริหารจัดการเงินกู้

๗.๑.๑ ให้อำนาจกระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนาม รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ (ร่างมาตรา ๕)

“มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาท หรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓”

๗.๑.๒ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง (ร่างมาตรา ๖)

“มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น”

๗.๑.๓ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ วิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน และการออกและจัดการตราสารหนี้ (ร่างมาตรา ๗ และมาตรา ๘)

“มาตรา ๗ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

มาตรา ๘ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้”

๗.๑.๔ การปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ (ร่างมาตรา ๙ – มาตรา ๑๑)

“มาตรา ๙ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แผลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซ้ำซื้อคืน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาลหรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

มาตรา ๑๐ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ ให้กระทำได้ เฉพาะเพื่อการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

เงินกู้อัตราหนึ่ง มิให้นำรวมในวงเงินตามมาตรา ๕ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้อย่างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ

มาตรา ๑๑ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

๗.๑.๕ การบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใด ที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๒ - มาตรา ๑๓)

“มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงิน ตามพระราชบัญญัตินี้

การเบิกจ่ายเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้ว แต่ยังมีได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าว และกระทรวงการคลังเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการเงินกู้ หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้ อาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้

มาตรา ๑๓ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม”

๗.๒ หมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ

๗.๒.๑ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการ (ร่างมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕)

“มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการ ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ การดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงาน เจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็น ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการและ แผนการดำเนินงาน

มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้ เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

๗.๒.๒ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่ง คลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา ๑๖)

“มาตรา ๑๖ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้ เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

๗.๒.๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ โดยให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานแล้วรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ (ร่างมาตรา ๑๗)

“มาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด”

๗.๒.๔ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ (ร่างมาตรา ๑๘)

“มาตรา ๑๘ ภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ”

๒.๓ การพิจารณาของวุฒิสภา

๒.๓.๑ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้ถูกบรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงวุฒิสภา (กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) โดยวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปเป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน ตามความในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๒๖}

^{๒๖} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ ๑, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา, หน้า ๑.

๒.๓.๑.๑ สรุปประเด็นอภิปรายที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภา^{๒๗}

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้มีสมาชิกวุฒิสภาแสดงความคิดเห็นจำนวน ๗๑ คน โดยในการอภิปรายได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง มีทั้งสมาชิกวุฒิสภาเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

สมาชิกวุฒิสภาที่เห็นด้วยกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินสองล้านล้านบาทเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศจะช่วยประหยัดเวลาในการขนส่งทั้งคนโดยสารและสินค้า นอกจากนั้น ยังสามารถลดต้นทุนการขนส่งในภาคอุตสาหกรรมได้เป็นจำนวนมาก แต่โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งจะต้องจัดทำในเส้นทางที่เป็นทางสายหลักก่อน โดยอาจขยายช่องทางขนส่งทางบกออกเป็น ๘ ช่องทาง เพื่อให้การขนส่งทางบกเป็นไปอย่างคล่องตัว

๒. โครงการลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จะสามารถสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชนได้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามโครงการลงทุนดังกล่าวจะต้องกระทำด้วยความโปร่งใสและปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อกระตุ้นให้เกิดบรรยากาศในการลงทุนของภาคเอกชน

๓. เห็นด้วยกับโครงการรถไฟทางคู่เนื่องจากปัจจุบันการขนส่งโดยระบบรถไฟของประเทศไทยเป็นรองประเทศมาเลเซียอย่างมากควรที่จะต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วน ซึ่งหากประเทศไทยยกระดับระบบการขนส่งทางรางออกเป็นทางคู่ทั้งระบบและเชื่อมต่อกับประเทศมาเลเซียก็จะส่งผลให้การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะภาคใต้ทำได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น

๔. โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องมีการติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาลของประเทศ และการก่อสร้างต้องมีสถาปัตยกรรมแบบไทยเพื่อสื่อถึงเอกลักษณ์ความเป็นไทย

๕. เห็นด้วยกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเพราะจะทำให้การค้าชายแดนมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะแม้การค้าการลงทุนในตลาดยุโรปจะลดลง แต่สำหรับการค้าชายแดนหากมีระบบการคมนาคมที่สะดวกจะสามารถกระตุ้นยอดขายและรายได้ให้แก่ประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้หากมีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพการท่องเที่ยวของประเทศไทยก็จะเจริญก้าวหน้า เม็ดเงินจะกระจายออกสู่ต่างจังหวัดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวมากขึ้น

๖. เห็นด้วยกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ แต่ควรระบุให้ชัดเจนว่ารัฐบาลมีแนวทางในการชดเชยกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอย่างไร เช่น กรณีขอการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีแผนการรองรับที่มีประสิทธิภาพ

^{๒๗} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖.

๗. เห็นด้วยกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเพราะจะเป็นการลดช่องว่างของความเจริญระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทโดยจะต้องเน้นระบบการขนส่งทางรางเป็นหลัก เนื่องจากปัจจุบันการขนส่งสินค้าของประเทศไทยจะเน้นไปที่การขนส่งทางถนนเป็นหลักซึ่งในปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยต้องสิ้นเปลืองงบประมาณสำหรับการซ่อมแซมถนนเป็นจำนวนมาก

๘. ระบบการคมนาคมทางน้ำเป็นการคมนาคมที่ประหยัดที่สุด หากประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการคมนาคมทางน้ำให้มีประสิทธิภาพ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา ท่าเรือปากบารา จะสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยดีขึ้น

๙. เห็นด้วยกับการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ โดยเฉพาะโครงการรถไฟความเร็วสูงที่ควรใช้เป็นโครงการนำร่องระหว่าง Airport Link - สุวรรณภูมิ - ชลบุรี - พัทยา - ระยอง เนื่องจากเป็นระยะทางที่สั้นแต่มีจำนวนผู้โดยสารสูงมาก

สมาชิกวุฒิสภาที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ยังมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขปรับปรุงและไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นโครงการที่เอื้ออำนวยเฉพาะคนกลุ่มใหญ่ในสังคมเท่านั้น มิได้เล็งเห็นถึงคนส่วนน้อยของสังคม เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ ดังนั้น การกำหนดโครงการต่างๆ จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเท่าเทียมของการเข้าถึงบริการของรัฐอันเกิดจากโครงการนี้ด้วย

๒. โครงการรถไฟความเร็วสูงยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอในด้านความคุ้มค่าคุ้มทุน เพราะรถไฟความเร็วสูงจะใช้เฉพาะการรับส่งผู้โดยสารเท่านั้นจึงควรที่จะชะลอการสร้างออกไปก่อน โดยนำงบประมาณในส่วนดังกล่าวไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ด้านความมั่นคงปลอดภัย และควรศึกษาบทเรียนจากการประกอบกิจการของ Airport Link ประกอบด้วย

๓. งบประมาณที่ใช้สำหรับจ้างที่ปรึกษาโครงการเป็นงบที่ค่อนข้างสูงและการจ้างที่ปรึกษาโครงการดังกล่าวเป็นการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีความรู้ในด้านดังกล่าว ฉะนั้น จึงควรใช้โอกาสนี้พัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีของประเทศไทย โดยอาศัยการถ่ายทอดความรู้จากที่ปรึกษาโครงการดังกล่าว

๔. การสร้างระบบคมนาคมขนส่งของรัฐบาลจะต้องมีการตอบประเด็นคำถามที่ว่า “ต้องการขนส่งอะไร” “ขนส่งจากไหนไปไหน” และ “กระบวนการบริหารจัดการเป็นอย่างไร” แต่จากการชี้แจงมิได้ตอบประเด็นคำถามดังกล่าวอย่างชัดเจน นอกจากนั้น ควรต้องคำนึงถึงโครงการในระยะยาว เพราะในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและอาจจะชำระโครงการ Hopewell

๕. การที่รัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโครงการออกมาระบุว่าการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนร้อยละ ๔๐ ของวงเงินกู้ทั้งหมด จึงเสี่ยงที่จะรับภาระจากความผันผวนของค่าเงินและอัตราดอกเบี้ยซึ่งอาจจะชำระยวิฤตต้มยำกุ้ง ปี ๒๕๔๐

๖. การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ควรนำมาอยู่ในระบบงบประมาณปกติ เพราะระบบงบประมาณจะมีกรอบการเบิกจ่ายเงินและวินัยทางการคลังควบคุมอย่างรัดกุม

นอกจากนั้น การอ้างว่าเงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ ไม่ใช่เงินแผ่นดินและให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะเมื่อถึงกำหนดเวลาใช้หนี้ ก็จะต้องนำเงินที่เป็นเงินแผ่นดินไปใช้หนี้

๗. การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ถือเป็นการใช้เงินเกินตัว เพราะปัจจุบันประเทศไทยมีอัตราหนี้สินจากโครงการประชานิยมโดยเฉพาะโครงการรับจำนำข้าวเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของประเทศที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีแล้วจะเห็นได้ว่ามีสัดส่วนต่างกันเป็นจำนวนมาก

๘. การลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยนตามที่ได้กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๑๐ รัฐบาลทำได้จริงหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าอัตราการแลกเปลี่ยนหรือค่าเงินจะแปรผันตามสภาพเศรษฐกิจยากที่จะกำหนดหรือคาดการณ์ได้ นอกจากนี้ รัฐบาลไม่ได้กำหนดแผนงานและขั้นตอนการชำระหนี้ที่ชัดเจน ซึ่งแผนการชำระหนี้ดังกล่าวรัฐบาลควรจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาด้วย

๙. โครงการกู้เงินจำนวนสองล้านล้านบาทของรัฐบาลไม่มีความชัดเจนว่าจะกู้เงินอย่างไร และจะกู้จากตลาดเงินหรือตลาดทุนโดยมีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างไร เพราะร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นการกู้เงินเป็นจำนวนมาก จึงควรที่จะระบุอัตราดอกเบี้ยที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงภาระหนี้และอัตราดอกเบี้ยที่ต้องรับผิดชอบ

๑๐. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จะมีการเปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือกำหนดรายละเอียดภายหลังในหลายกรณี อันจะทำให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถกำหนดรายละเอียดใด ๆ ก็ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งโดยหลักการร่างกฎหมายผู้เขียนกฎหมายจะต้องกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้ชัดเจนในร่างกฎหมายโดยจะเปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกำหนดรายละเอียดได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

๑๑. การกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ยังไม่มีรายละเอียดของการศึกษาความคุ้มค่าและความคุ้มทุนจากโครงการอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ โครงการและแผนงานตามยุทธศาสตร์ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติยังไม่มีแผนงานใดผ่านกระบวนการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) และกระบวนการศึกษาผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน (EHIA) ซึ่งโดยหลักการจัดทำโครงการขนาดใหญ่รัฐบาลจะต้องมีการศึกษาความคุ้มค่า ความคุ้มทุน ผลประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งผลกระทบของโครงการล่วงหน้าก่อนการอนุมัติวงเงินสำหรับใช้ในโครงการ นอกจากนี้ การสร้างรถไฟความเร็วสูงจะต้องมีการปรับระดับพื้นดินซึ่งหากมิได้มีการศึกษาพื้นที่อย่างเพียงพออาจวางทางน้ำส่งผลให้เกิดน้ำท่วมได้

จากนั้น รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้ชี้แจงและให้ข้อมูล ต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ดังนี้

นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงและให้ข้อมูลต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ดังนี้

เศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันมีความพร้อมที่จะกู้เงินตาม ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศ พ.ศ. โดยที่ยังรักษาความเข้มแข็งของวินัยทางการคลังไว้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาล ได้คำนึงถึงข้อห่วงใยต่างๆ โดยที่จะรักษาระยะห่างระหว่างยอดเงินกู้กับเพดานเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนด ไว้ที่ร้อยละ ๑๐ และขอรับรองว่ารัฐบาลสามารถรักษากรอบของการชำระหนี้เงินกู้ได้

การที่รัฐบาลกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศ มิได้หมายความว่ารัฐบาลจะละเลยด้านการศึกษา หรือด้านการสาธารณสุข แต่เพราะรัฐบาล เห็นว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปกติสามารถดำเนินการในด้านต่าง ๆ ได้

นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ชี้แจงและ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ดังนี้

การกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเป็น โครงการระยะยาว ๗ ปี ฉะนั้น จึงได้มีการวางแผนการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) และ กระบวนการศึกษาผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน (EHIA) ในลักษณะต่อเนื่อง โครงการใด ที่ดำเนินการก่อนก็ได้ทำ EIA และ EHIA แล้ว เช่น โครงการรถไฟฟ้าทางคู่ เป็นต้น และขอรับรองว่า ทุกโครงการต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประเด็นความคุ้มค่าในการจัดทำรถไฟความเร็วสูงจะ อยู่ที่ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ สำหรับการจ้างที่ปรึกษาจะเป็นเรื่องปกติของโครงการขนาดใหญ่ เนื่องจากภาครัฐไม่มีบุคลากรและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งค่าจ้างจะเป็นไปตามกรอบที่กำหนดทั่วไป

การที่จะให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศจะติดขัดที่ผลตอบแทนของโครงการ เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มุ่งผลตอบแทนหลักด้านความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการของเอกชน ที่มุ่งผลตอบแทนเป็นเงินกำไร

นายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ชี้แจงและให้ข้อมูลต่อที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ดังนี้

รัฐบาลได้ตระหนักถึงคำเตือนและข้อห่วงใยในประเด็นความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งรัฐบาลได้นำเอาคำเตือนและข้อห่วงใยดังกล่าวพิจารณา อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นของประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย แต่ในประเด็น ดังกล่าวรัฐบาลได้มีหนังสือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือในข้อกฎหมายและประเด็น ข้อห่วงใยต่างๆ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตอบข้อหารือในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยืนยันว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ขัดต่อ บทบัญญัติมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (หนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๒๙๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖)

๒. ประเด็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่าสามารถลงทุนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปกติได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่ารัฐบาลมีอำนาจในการกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานได้ หากรัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และการดำเนินการผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปกติอาจเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

๓. ประเด็นเกี่ยวกับรายละเอียดของยุทธศาสตร์และโครงการตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งถูกมองว่าไม่มีความชัดเจนและละเอียดเพียงพอ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าร่างมาตรา ๑๔ ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการและหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองโครงการเพื่อประกอบกับบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติก็จะทำให้โครงการต่างๆ เกิดความชัดเจนมากขึ้น

๔. ประเด็นบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. อาจขัดต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติและเมื่อได้กระทำการผ่านกระบวนการให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจแล้ว นอกจากนั้นการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวก็จะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง

๒.๓.๑.๒ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง

ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ได้พิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา โดยมีการตรวจสอบองค์ประชุม ซึ่งผลการนับองค์ประชุม มีสมาชิกวุฒิสภาแสดงตนจำนวน ๑๓๕ คน^{๒๔}

ผลการลงมติ มีดังนี้

เห็นด้วย (รับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ไว้พิจารณา)	๘๖	เสียง
ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร)	๔๑	เสียง
งดออกเสียง	๘	เสียง
ไม่ลงคะแนนเสียง	-	เสียง

จากนั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา กำหนดการแปรญัตติ ภายใน ๗ วัน

^{๒๔} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักgrayงานการประชุมและขอเลข, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖, หน้า ๑.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. คณะนี้ประกอบด้วย^{๒๙}

- | | |
|------------------------------------|--|
| ๑. นายเกษม ศักดิ์สมบูรณ์ | ๒. นายคำบุญ สิทธิสมาน |
| ๓. นายจตุรงค์ อีระกนก | * ๔. นางสาวจรรววรรณ เฮงตระกูล |
| ๕. นายจิตติพนธ์ วิริยะโรจน์ | ๖. นางจิตรธนา ยิ่งทวีลาภา |
| * ๗. นายจุฬา สุขมานพ | * ๘. นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร |
| ๙. นายถาวร สิกขุพงษ์ | ๑๐. นายธวัช บวรวิชัยกุล |
| ๑๑. ศาสตราจารย์นิลวรรณ เพชรบุรณิน | ๑๒. นายปัญญา เบ็ญจศิริวรรณ |
| ๑๓. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | ๑๔. รองศาสตราจารย์พรพันธุ์ บุญยรัตพันธุ์ |
| ๑๕. นายพิเชต สุนทรพิพิธ | ๑๖. นายไพบุลย์ นิติตะวัน |
| ๑๗. นางภาวดี จงสุขชนามณี | ๑๘. นายวัชระ ดันตรานนท์ |
| ๑๙. รองศาสตราจารย์วิชุดา รัตนเพียร | ๒๐. นางสาวศรีสกุล มั่นศิลป์ |
| ๒๑. นายสมชาติ พรหมพัฒน์ | ๒๒. นายสุโข วุฒิโชคิต |
| ๒๓. นางสาวสมล สุตะวิริยะวัฒน์ | ๒๔. นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง |
| ๒๕. นายโสภณ ศรีมาเหล็ก | |

(หมายเหตุ * หมายถึง กรรมการในสัดส่วนที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

๒.๓.๒ เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาได้พิจารณาและมีดำริให้คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาพิจารณาว่าเห็นสมควรมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดหรือจะเสนอให้วุฒิสภาดังคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา (ชุดที่ ๒) ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมพิจารณาและเห็นควรมอบหมายให้คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา และคณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป

คณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา ได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ดังต่อไปนี้^{๓๐}

^{๒๙} เพิ่งอ้าง. หน้า ๒.

^{๓๐} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ ๑, รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖) ของคณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา, หน้า ๘ - ๙).

๑. การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” ดังนั้น การตรากฎหมายนอกเหนือจากวิธีการตามที่กำหนดจะเข้าข่ายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ควรมีการศึกษาในแต่ละโครงการอย่างรอบด้านเสียก่อนและดำเนินโครงการเฉพาะเท่าที่จำเป็นและมีความพร้อม โดยโครงการที่คณะกรรมการเห็นควรศึกษารายละเอียดความเหมาะสมของโครงการให้รอบด้านเสียก่อน เช่น

- โครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ - เชียงใหม่
- โครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ - หนองคาย
- โครงการรถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพ - ปาดังเบซาร์

รวมทั้งควรมีการศึกษาลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและรอบด้านเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓. การดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูง ควรมีการกำหนดเทคโนโลยีให้ชัดเจน ซึ่งเทคโนโลยีของแต่ละประเทศมีราคาต่างกันมากถ้ากำหนดราคาไว้กลางๆ เกรงว่าจะได้เทคโนโลยีที่ไม่คุ้มค่ากับราคา

๔. งบประมาณการศึกษาโครงการของกระทรวงคมนาคมมีจำนวนมาก การจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และที่ปรึกษาการก่อสร้าง ควรระมัดระวังไม่ให้บริษัทรับงานซ้ำซ้อนในช่วงเวลาเดียวกัน และควรพิจารณาขีดความสามารถในการรับงานของบริษัทนั้นด้วย

๕. จากการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการเห็นความสำคัญของระบบรถไฟทางคู่อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในเรื่องการขนส่งในภาพรวม โดยเฉพาะการก่อสร้างรถไฟทางคู่สายเด่นชัย - เชียงใหม่ ซึ่งโครงการนี้สมควรจะได้บรรจุในบัญชีแนบท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา ได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ดังต่อไปนี้^{๓๑}

คณะกรรมการมีความเป็นห่วงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่าจะไม่เป็นไปตามกรอบการรักษาวินัยการเงินการคลังและไม่สอดคล้องกับศักยภาพในการหารายได้ของรัฐ อีกทั้งภาวะความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ จะทำให้ระดับภาระหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้นเกินกว่าเพดานระดับภาระหนี้สาธารณะหรือเกินกว่าร้อยละ ๖๐ ของ GDP อันอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในระยะต่อจากนี้ไป

^{๓๑} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ ๑, รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖) ของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา, หน้า ๒๓ - ๒๕).

ดังนั้น คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ให้รัฐบาลนำเอางบประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองจากรัฐสภา ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖ และมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ดังที่ได้กล่าวแล้ว

ทั้งนี้ เนื่องจากหากนับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จะพบว่ารัฐบาลกู้เงิน เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีต่ำกว่าเพดานที่กฎหมายกำหนดไว้ค่อนข้างมาก (ดังตาราง) กล่าวคือ หากไม่รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ และปีงบประมาณ ๒๕๕๔ แล้ว รัฐบาลจะมีเงินเหลือสำหรับการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นรวมกันตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ - ๒๕๕๖ เป็นจำนวนสูงถึง ๒,๖๑๕,๐๕๘.๘ ล้านบาท ซึ่งเพียงพอต่อการใช้จ่ายในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณโดยไม่ต้องออกกฎหมายในลักษณะเช่นนี้

วงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ - ๒๕๕๖

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายตาม พรบ.	วงเงินกู้สูงสุดตามกฎหมาย		เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุล		กู้เงินต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด
		(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	(ล้านบาท)	(ร้อยละ)	
๒๕๕๐	๙๘๔,๐๐๐.๐	๒๑๖,๓๙๗.๕	๒๒.๐	๐.๐	๐.๐	๒๑๖,๓๙๗.๕
๒๕๕๑	๙๒๓,๐๐๐.๐	๒๐๙,๕๘๘.๙	๒๒.๗	๐.๐	๐.๐	๒๐๙,๕๘๘.๙
๒๕๕๒	๘๒๕,๐๐๐.๐	๑๖๙,๒๘๐.๒	๒๐.๕	๒๕,๐๐๐.๐	๓.๐	๑๔๔,๒๘๐.๒
๒๕๕๓	๘๖๐,๐๐๐.๐	๑๗๗,๘๕๓.๘	๒๐.๗	๑๑๐,๐๐๐.๐	๑๒.๘	๖๗,๘๕๓.๘
๒๕๕๔	๙๑๐,๐๐๐.๐	๑๙๑,๗๐๘.๒	๒๑.๑	๑๐๕,๐๐๐.๐	๑๑.๕	๘๖,๗๐๘.๒
๒๕๕๕	๑,๐๒๓,๐๐๐.๐	๒๒๕,๑๓๕.๑	๒๒.๐	๒๐๐,๐๐๐	๑๙.๖	๒๕,๑๓๕.๑
๒๕๕๖	๙๙๙,๙๐๐.๐	๒๒๗,๙๔๑.๔	๒๒.๘	๑๗๔,๙๐๐.๐	๑๗.๕	๕๓,๐๔๑.๔
๒๕๕๗	๑,๑๖๓,๕๐๐.๐	๒๖๐,๐๒๔.๓	๒๒.๓	๙๙,๙๐๐.๐	๘.๖	๑๖๐,๑๒๔.๓
๒๕๕๘	๑,๒๕๐,๐๐๐.๐	๒๙๐,๐๖๑.๐	๒๓.๒	๐.๐	๐.๐	๒๙๐,๐๖๑.๐
๒๕๕๙	๑,๓๖๐,๐๐๐.๐	๓๐๖,๕๔๙.๘	๒๒.๕	๐.๐	๐.๐	๓๐๖,๕๔๙.๘
๒๕๕๐	๑,๕๖๖,๒๐๐.๐	๓๕๗,๖๓๒.๔	๒๒.๘	๑๔๖,๒๐๐.๐	๙.๓	๒๑๑,๔๓๒.๔
๒๕๕๑	๑,๖๖๐,๐๐๐.๐	๓๖๘,๔๒๑.๖	๒๒.๒	๑๖๕,๐๐๐.๐	๙.๙	๒๐๓,๔๒๑.๖
๒๕๕๒	๑,๙๕๑,๗๐๐.๐	๔๔๑,๒๘๐.๙	๒๒.๖	๔๔๑,๐๖๐.๕*	๒๒.๖	๒๒๐.๔
๒๕๕๓	๑,๗๐๐,๐๐๐.๐	๓๘๐,๗๓๖.๗	๒๒.๔	๓๕๐,๐๐๐.๐	๒๐.๖	๓๐,๗๓๖.๗
๒๕๕๔	๒,๑๖๙,๙๖๗.๕	๔๖๐,๐๓๗.๒	๒๑.๒	๔๐๐,๐๐๐.๐**	๑๘.๔	๖๐,๐๓๗.๒
๒๕๕๕	๒,๓๘๐,๐๐๐.๐	๕๑๓,๔๘๓.๒	๒๑.๖	๔๐๐,๐๐๐.๐	๑๖.๘	๑๑๓,๔๘๓.๒
๒๕๕๖	๒,๔๐๐,๐๐๐.๐	๕๑๙,๓๑๙.๒	๒๑.๖	๓๐๐,๐๐๐.๐	๑๒.๕	๒๑๙,๓๑๙.๒

* ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน ๑๑๖,๗๐๐.๐ ล้านบาท

** ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวน ๙๙,๙๖๗.๕ ล้านบาท

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖, หน้า ๔๗, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

๒. ในการบริหารจัดการโครงการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่มีมูลค่าสูงถึงสองล้านล้านบาท และใช้เวลาดำเนินการนานถึง ๗ ปี ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และอยู่ภายใต้กรอบการรักษาวินัยการเงินการคลัง คณะกรรมาธิการจึงพิจารณาเห็นว่าควรมีการกำหนดรายละเอียดเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ตั้งแต่การจัดซื้อจัดจ้าง การอนุมัติเงิน การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน และวิธีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (Government Fiscal Management Information System: GFMS) ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แทนการกำหนดให้ปฏิบัติไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่หรือระเบียบที่รัฐมนตรีจะกำหนดขึ้นเอง

๒.๓.๓ การพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา

๒.๓.๓.๑ การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จำนวน ๙ ครั้ง คือ^{๓๒}

- ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๔ วันพุธที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๖ วันจันทร์ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๗ วันพุธที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๘ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖
- ครั้งที่ ๙ วันพุธที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ผลการพิจารณามีดังนี้^{๓๓}

- ๑) ที่ประชุมได้มีมติเลือกตำแหน่งประธาน รองประธาน เลขานุการ และโฆษก ดังนี้
- | | |
|-----------------------------------|---|
| ๑. นายธวัช บวรวิชัยกุล | เป็นประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ |
| ๒. นายเกษรา ศักดิ์สมบูรณ์ | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่หนึ่ง |
| ๓. รองศาสตราจารย์วิชุดา รัตนเพียร | เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ
คนที่สอง |

^{๓๒} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ ๑, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา, ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ - ครั้งที่ ๙ วันพุธที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

^{๓๓} อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๓๐, หน้า ๑.

- | | |
|---------------------------------|---|
| ๔. นายสมชาติ พรรณพัฒน์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ คนที่สาม |
| ๕. ศาตราจารย์นิลวรรณ เพชรบุรณิน | เป็นเลขานุการคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ |
| ๖. นางภารดี จงสุขธนามณี | เป็นรองเลขานุการคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ |
| ๗. นายปัญญา เบ็ญจศิริวรรณ | เป็นโฆษกคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ |
| ๘. นางสาวศรีสกุล มั่นศิลป์ | เป็นรองโฆษกคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ |
| ๙. นายพิเชต สุนทรพิพิธ | เป็นประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ |
| ๑๐. นายถาวร ลีบุตรพงษ์ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |
| ๑๑. นายสุโข วุฒิโชติ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |
| ๑๒. นายวัชร ตันตรานนท์ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |
| ๑๓. นายสุรชัย ชัยตระกูลทอง | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ |

๒) ที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้วางกรอบแนวทางในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการออกพระราชบัญญัตินี้
๒. ร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าข่ายกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

อย่างไร

๓. ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๔. อำนาจในการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญและกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐบาลเป็นอย่างไร

๕. แนวทางการจัดสรรงบประมาณ วิธีการงบประมาณ และหลักเกณฑ์การจ้างที่ปรึกษาโครงการ

๖. เหตุผลและความจำเป็นและที่มาของการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

๗. เหตุผลและความจำเป็นกรณีที่ต้องเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

๘. ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

๙. ความเหมาะสมและความคุ้มค่าของโครงการที่จะมีการลงทุน ตลอดจนการศึกษาผลกระทบและวิเคราะห์ผลดีผลเสียของโครงการต่างๆ

๑๐. ที่มาของแหล่งเงินกู้ ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียระหว่างการใช้เงินจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศและแหล่งเงินกู้ภายนอกประเทศ

๑๑. การบริหารจัดการเงินกู้ วิธีการกู้เงิน และการชำระหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗

๑๒. ผลกระทบต่อการรักษากรอบวินัยทางการเงินการคลังอันเกิดจากการออกพระราชบัญญัตินี้

๑๓. ผลกระทบจากการกู้เงินต่อตลาดเงิน ตลาดทุน ความจำเป็นในการลงทุนสภาพคล่องทางการเงิน และผลกระทบด้านอัตราดอกเบี้ยที่จะเกิดจากการแลกเปลี่ยนเงินตราในอนาคต กรณีที่รัฐบาลกู้เงินจากต่างประเทศในอัตราร้อยละ ๔๐ ของวงเงินกู้ทั้งหมด

๑๔. ผลกระทบต่อการบริหารนโยบายทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

๑๕. ระดับหนี้สาธารณะของประเทศต่อ GDP และแผนการชำระหนี้เงินกู้

๑๖. นโยบายของรัฐบาลที่จำเป็นและความพร้อมในการชำระหนี้

๑๗. ที่มาของรายได้ในการนำมาชำระหนี้เงินกู้

๑๘. อำนาจหน้าที่และวิธีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่าด้วยกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ในการบริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้

๑๙. ความเป็นไปได้หรือไม่ที่รัฐจะเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ และมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

๒๐. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๓ ของการบริหารจัดการโครงการ

๒๑. ผลการศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการจากแผนแม่บทในการกำหนดเส้นทางและระยะทางของโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเส้นทางต่างๆ

๒๒. มีการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาระบบรางและรถไฟความเร็วสูง พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลด้านการพัฒนาพื้นที่ วิเคราะห์อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ และวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอย่างไร

๒๓. กระบวนการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) และผลกระทบด้านสุขภาพอนามัย (EHIA) อันเกิดจากโครงการต่างๆ และปัจจุบันมีโครงการใดบ้างที่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวแล้ว

๒๔. ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกู้เงินและให้ใช้จ่ายเงินกู้ในฉบับเดียวเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๒๕. การกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลสามารถดำเนินการกู้ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้ โดยกู้เงินมาเพิ่มในส่วนของงบลงทุนเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนที่ต้องการใช้จ่ายในแต่ละปีจนครบกำหนดเวลาที่ต้องการดำเนินการโครงการต่างๆ

๒๖. โครงสร้างพื้นฐานตามความหมายของร่างพระราชบัญญัตินี้มีความหมายอย่างไร และการร่วมทุนกับเอกชนจะดำเนินการในส่วนใด

๒๗. การลงทุนรถไฟความเร็วสูงเป็นการเพิ่มมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ให้กับกลุ่มนายทุนรายหนึ่งรายใดหรือไม่ อย่างไร

๒๘. โครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ แต่ควรดำเนินการศึกษาในทุกโครงการให้เสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อให้การดำเนินการหลังจากร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น รวดเร็วต่อไป

๒๙. การเชื่อมโยงระบบคมนาคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการบูรณาการกับประเทศต่างๆ ในการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมกันหรือไม่ อย่างไร

๓๐. การบริหารจัดการของรัฐหลังจากดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานเสร็จแล้ว จะดำเนินการอย่างไร

๓๑. การให้เอกชนร่วมทุนตามโครงการที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีในส่วนใดบ้าง

๓๒. รัฐบาลพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการลงทุนหรือไม่ อย่างไร

๓๓. กรณีที่มีสถานีรถไฟความเร็วสูงในจังหวัดที่รถไฟผ่านนั้นจะทำให้การให้บริการขนส่งผู้โดยสารรวดเร็วหรือไม่ อย่างไร

๓๔. การดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน ซึ่งควรให้โอกาสรัฐบาลในการดำเนินการโครงการต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

๓๕. สถานการณ์เงินการคลัง เศรษฐกิจ และความสามารถของประเทศ ในปัจจุบันเอื้อต่อการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้หรือไม่ อย่างไร

๓๖. การลงทุนรถไฟความเร็วสูงที่ใช้เงินกู้ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นั้น รวมถึงตัวรถไฟด้วยหรือไม่ อย่างไร

๓๗. การขนส่งผู้โดยสารในแต่ละครั้งของรถไฟความเร็วสูงสามารถขนส่งผู้โดยสารได้จำนวนเท่าใด

๓) หน่วยงานซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นและหน่วยงานซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ^{๓๔}

สำนักงานประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ธนาคารแห่งประเทศไทย

กระทรวงการคลัง

๑. กรมบัญชีกลาง

๒. กรมศุลกากร

๓. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

๔. สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

๕. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

กระทรวงคมนาคม

๑. กรมเจ้าท่า

๒. กรมการขนส่งทางบก

๓. กรมทางหลวง

๔. กรมทางหลวงชนบท

๕. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

๖. การรถไฟแห่งประเทศไทย

๗. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

^{๓๔} อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๖, หน้า ๓ -๖.

เหตุผล เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการระบุชื่อโครงการตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติเพื่อต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามโครงการนั้นๆ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือนำงบประมาณไปดำเนินการในโครงการอื่นได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นต่อไป^{๓๖}

มาตรา ๔ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๕ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓”

มาตรา ๖ มีการแก้ไข

“มาตรา ๖ เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

กระทรวงการคลังอาจนำเงินที่ได้จากการกู้ออกให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศก็ได้ แต่ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

มาตรา ๗ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๗ วงเงินกู้ การจัดการเงินกู้ และวิธีการเกี่ยวกับการกู้เงินในแต่ละปีงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ”

มาตรา ๘ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๘ ค่าใช้จ่ายในการกู้เงินและการออกและจัดการตราสารหนี้ อาจจ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเงินกู้นั้นก็ได้”

มาตรา ๙ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๙ ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แลลงหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระ ขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาลหรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้”

มาตรา ๑๐ ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๐ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามมาตรา ๕ ให้กระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้โดยกระทรวงการคลังจะกู้เป็นสกุลเงินแตกต่างจากหนี้เดิมก็ได้

^{๓๖} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ ๑, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา, ครั้งที่ ๖ วันจันทร์ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖, หน้า ๕.

เงินกู้ตามวรรคหนึ่ง มิให้นำรวมในวงเงินตามมาตรา ๕ และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ

ในกรณีที่หนี้เงินกู้ซึ่งจะทำการปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนเงินมาก และกระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สมควรกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในคราวเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเป็นการล่วงหน้าได้ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ”

มาตรา ๑๑ **ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๑ ให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ทำหน้าที่บริหารเงินที่ได้รับจากการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เงินที่ได้รับจากการกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ตามมาตรา ๑๐ วรรคสามให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยให้นำเข้าบัญชีปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และให้กระทรวงการคลังนำไปใช้จ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

มาตรา ๑๒ **ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๒ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการกู้เงิน การเบิกจ่ายเงินกู้ การชำระหนี้ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้

การเบิกจ่ายเงินกู้ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีการกู้เงินในคราวใดแล้ว แต่ยังมีได้มีการขอเบิกจ่ายเงินกู้จำนวนดังกล่าว และกระทรวงการคลังเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการเงินกู้ หรือเป็นการประหยัดหรือลดภาระในการชำระหนี้ อาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะนำเงินกู้นั้นไปเก็บรักษาหรือฝากไว้ในบัญชีตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก็ได้”

มาตรา ๑๓ **ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๓ นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับกับการบริหารเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔ **ไม่มีการแก้ไข**

“มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย

ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน”

มาตรา ๑๕

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๑๖

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๖ เมื่อแผนงานใดได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าแผนงานนั้นมีเงินกู้เหลือจ่ายให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา ๑๗

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๗ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรายงานการเบิกจ่ายเงินกู้ของโครงการและผลการดำเนินโครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัดอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ

ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงาน และรายงานผลการติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานต่อกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด”

มาตรา ๑๘

ไม่มีการแก้ไข

“มาตรา ๑๘ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ”

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

มีการแก้ไข

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
ก. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ	
๑. ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนน สู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า	รวม ๓๕๗,๗๐๙.๕๑ ล้านบาท
๑.๑ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟที่มีอยู่ ในปัจจุบันให้เป็นโครงข่ายการขนส่งหลักของประเทศ โดยพัฒนาทางคู่ ในเส้นทางต่าง ๆ ได้แก่ ลพบุรี - แพร่ (เด่นชัย), สระบุรี (มาบกะเบา) - นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ) - หนองคาย, นครราชสีมา (ชุมทางถนนจิระ) - อุบลราชธานี, นครปฐม - หัวหิน - สุราษฎร์ธานี - สงขลา (ปาดังเบซาร์) และทางคู่ในเส้นทางอื่นที่เชื่อมโยงกับโครงข่ายการขนส่งหลัก รวมถึงการปรับปรุงระบบ เครื่องมือ อุปกรณ์ และโครงสร้าง พื้นฐานที่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความปลอดภัย ของการเดินรถไฟ โดยมีโครงการ ดังนี้ <u>๑) โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายลพบุรี - ปากน้ำโพ</u> <u>๒) โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายปากน้ำโพ - เด่นชัย</u>	

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>๓) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายมาบะเบา - ชุมทางถนนจิระ</u> ๔) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายชุมทางถนนจิระ - ขอนแก่น</u> ๕) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายขอนแก่น - หนองคาย</u> ๖) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายชุมทางถนนจิระ - อุบลราชธานี</u> ๗) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายนครปฐม - หัวหิน</u> ๘) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายหัวหิน - ประจวบคีรีขันธ์</u> ๙) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายประจวบคีรีขันธ์ - ชุมพร</u> ๑๐) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายชุมพร - สุราษฎร์ธานี</u> ๑๑) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายสุราษฎร์ธานี - ปาดังเบซาร์</u> ๑๒) <u>โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ (ปรับปรุงทาง ราง หมอน สะพาน และติดตั้งรั้ว)</u> <u>(๑) งานเสริมความมั่นคงโครงสร้าง</u> <u>(๒) งานเปลี่ยนหรือเสริมความมั่นคงสะพานที่ชำรุดหรือรับน้ำหนัก กตพลามาตรฐาน ยู ๒๐</u> <u>(๓) งานติดตั้งรั้วสองข้างทางตามแนวเขตทางรถไฟ</u> ๑๓) <u>โครงการติดตั้งเครื่องกั้นถนนเสมอระดับ และปรับปรุงเครื่องกั้น</u> ๑๔) <u>โครงการปรับปรุงระบบอาณัติสัญญาณไฟสีทั่วประเทศ</u> ๑๕) <u>โครงการติดตั้งระบบโครงข่ายโทรคมนาคม</u> ๑๖) <u>โครงการก่อสร้างโรงรถจักรแห่งใหม่ที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี</u> ๑๗) <u>โครงการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟ จำนวน ๘๓ แห่ง และงานรื้อย้าย สิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ของทางรถไฟแห่งประเทศไทยสำหรับ ก่อสร้างสะพาน</u> ๑๘) <u>โครงการแก้ไขและป้องกันปัญหาอุบัติเหตุจากรถ ก่อสร้างสะพาน และอุโมงค์ข้ามทางรถไฟ จำนวน ๒๕ แห่ง</u></p>	<p>๓๑๓,๓๓๗.๙๕ ล้านบาท</p>
<p>๑.๒ แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขนส่ง สินค้าทางลำน้ำและชายฝั่ง โดยพัฒนาท่าเรือลำน้ำและ ท่าเรือชายฝั่งทะเลทั้งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เพื่อประโยชน์แก่การขนส่งสินค้าทั้งภายในและระหว่าง ประเทศ โดยมีโครงการ ดังนี้</p> <p>๑) <u>โครงการก่อสร้างท่าเรือที่จังหวัดชุมพร</u> ๒) <u>โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่สอง</u> ๓) <u>โครงการก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าทางลำน้ำเพื่อการประหยัดพลังงาน ที่จังหวัดอ่างทอง</u> ๔) <u>โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล (ระยะที่หนึ่ง)</u> ๕) <u>โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งสินค้าในแม่น้ำป่าสัก</u></p>	<p>๒๙,๕๘๐.๖๕ ล้านบาท</p>

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>๑.๓ แผนงานพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง ต่อเนื่องหลายรูปแบบเพื่อเชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกที่สำคัญของประเทศ โดยการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุกที่จะเชื่อมโยงกับเส้นทางรถไฟ การพัฒนาเส้นทางรถไฟเชื่อมโยงท่าเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นเพื่อการขนส่ง <u>โดยมีโครงการ ดังนี้</u></p> <p>๑) <u>โครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางถนนด้วยรถบรรทุกจำนวน ๑๕ แห่ง</u></p> <p>๒) <u>โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายชุมทางบ้านภาชี - นครหลวง</u></p>	<p>๑๔,๗๙๐.๙๑ ล้านบาท</p>
<p>๒. ยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางและขนส่งไปสู่ศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน</p>	<p>รวม ๑,๐๔๓,๒๒๔.๑๔ ล้านบาท</p>
<p>๒.๑ แผนงานพัฒนาประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ประตูการค้าหลักและประตูการค้าชายแดน ปรับปรุงด้านพรมแดน การก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเพื่อเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายระหว่างการขนส่งระหว่างประเทศกับการขนส่งภายในประเทศ รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพระบบถนนในโครงข่ายการเดินทางและขนส่งทางถนนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน <u>โดยมีโครงการ ดังนี้</u></p> <p>๑) <u>โครงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านศุลกากร</u></p> <p>๒) <u>โครงการก่อสร้างศูนย์เปลี่ยนถ่ายรูปแบบการขนส่งสินค้าเชิงของจังหวัดเชียงราย</u></p> <p>๓) <u>โครงการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงเชื่อมโยงระหว่างประเทศ</u></p> <p>๔) <u>โครงการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงชนบทเชื่อมต่อด้านการค้าการลงทุน และการขนส่ง</u></p> <p>(๑) <u>โครงการสนับสนุนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ</u></p> <p>(๒) <u>โครงการสนับสนุนนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือแหลมฉบัง</u></p> <p>(๓) <u>โครงการสนับสนุนท่าเทียบเรือเชียงแสน จังหวัดเชียงราย</u></p>	<p>๔๗,๙๔๕.๘๔ ล้านบาท</p>
<p>๒.๒ แผนงานพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาค โดย</p> <p>(๑) พัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงในเส้นทางหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร - เชียงใหม่, กรุงเทพมหานคร - นครราชสีมา - หนองคาย, กรุงเทพมหานคร - หัวหิน - สงขลา (ปาดังเบซาร์) และท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ - ฉะเชิงเทรา - พัทยา - ระยอง เพื่อเชื่อมโยงโครงข่ายและ</p>	

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>การบริหารจัดการการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าให้เกิดบริการที่สะดวกและปลอดภัยในพื้นที่ชนบทพื้นที่เมือง และระหว่างประเทศ กระจายความเจริญไปสู่เมืองต่าง ๆ ในภูมิภาค และสนับสนุนการขยายฐานเศรษฐกิจ ตามแนวโครงข่ายเส้นทางรถไฟ รวมทั้งพัฒนาเส้นทางรถไฟสายใหม่เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แพร่ (เด่นชัย) - เชียงราย (เชียงของ) และสายขอนแก่น (บ้านไผ่) - มุกดาหาร - นครพนม โดยมีโครงการ ดังนี้</p> <p><u>๑) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพมหานคร - เชียงใหม่</u></p> <p><u>๒) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพมหานคร - หนองคาย</u></p> <p><u>๓) โครงการรถไฟความเร็วสูง สายกรุงเทพมหานคร - ปาดังเบซาร์</u></p> <p><u>๔) โครงการระบบรถไฟความเร็วสูงเชื่อมท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ - ฉะเชิงเทรา - พัทยา - ระยอง</u></p> <p><u>๕) โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายเด่นชัย - เชียงราย - เชียงของ</u></p> <p><u>๖) โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ สายบ้านไผ่ - นครพนม</u></p> <p>(๒) พัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เพื่อสร้างโอกาสสำหรับการปรับโครงสร้างของห่วงโซ่อุปทานในภูมิภาคของประเทศ โดยมีโครงการ ดังนี้</p> <p><u>๑) โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางปะอิน - สระบุรี - นครราชสีมา</u></p> <p><u>๒) โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายบางใหญ่ - บ้านโป่ง - กาญจนบุรี</u></p> <p><u>๓) โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายพัทลุง - มาบตาพุด</u></p>	<p>๙๙๕,๒๗๘.๓๐ ล้านบาท</p>
<p>๓. ยุทธศาสตร์พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งเพื่อยกระดับความคล่องตัว</p>	<p>รวม ๕๗๘,๐๑๕.๖๕ ล้านบาท</p>
<p>๓.๑ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งในเขตเมือง โดยขยายโครงข่ายระบบขนส่งมวลชนทางราง ให้มีความครอบคลุมพื้นที่บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อการเดินทางและระบบบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัว</p>	

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
<p>ในการเดินทางของประชาชน โดยมีโครงการ ดังนี้</p> <p>๑) <u>โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงอ่อน ช่วงบางซื่อ - พญาไท - มักกะสัน - หัวหมาก และสายสีแดงเข้มช่วงบางซื่อ - หัวลำโพง</u></p> <p>๒) <u>โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต</u></p> <p>๓) <u>โครงการระบบรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง - บางซื่อ - พญาไท</u></p> <p>๔) <u>โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงอ่อน ช่วงบางซื่อ - ดลิ่งชัน</u></p> <p>๕) <u>โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงอ่อน ช่วงดลิ่งชัน - ศาลายา</u></p> <p>๖) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ - ท่าพระ และช่วงหัวลำโพง - บางแค</u></p> <p>๗) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้ม ช่วงแบริ้ง - สมุทรปราการ</u></p> <p>๘) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้ม ช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต</u></p> <p>๙) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู ช่วงแคราย - มีนบุรี</u></p> <p>๑๐) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเข้ม ช่วงสมุทรปราการ - บางปู</u></p> <p>๑๑) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม ช่วงศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย - มีนบุรี</u></p> <p>๑๒) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่ - บางซื่อ</u></p> <p>๑๓) <u>โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว - สำโรง</u></p>	๔๕๖,๖๖๒.๒๕ ล้านบาท
<p>๓.๒ แผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ พัฒนาและบูรณะโครงข่ายถนนเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค ขยายช่องจราจรและเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวงสายหลัก รวมทั้งพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงพื้นที่เกษตร อุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว โดยมีโครงการ ดังนี้</p> <p>๑) <u>โครงการเร่งรัดก่อสร้างขยายสี่ช่องจราจร และเพิ่มประสิทธิภาพทางหลวง</u></p> <p>๒) <u>โครงการแก้ไขปัญหาจราจรในพื้นที่ปริมณฑลและเมืองใหญ่ในภูมิภาค</u></p> <p>๓) <u>โครงการก่อสร้างบูรณะทางหลวงสายหลักระหว่างภาค</u></p> <p>๔) <u>โครงการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงชนบทเชื่อมต่อด้านการท่องเที่ยว</u></p>	๑๒๑,๓๕๓.๔๐ ล้านบาท
<p>ข. แผนงานการส่งเสริมหรือสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์ตาม (๑) (๒) และ (๓) เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) เตรียมความพร้อมในการดำเนินโครงการ การบริหารโครงการ การติดตาม การประเมินผล และการรายงานโครงการ</p> <p>(๒) บริหารความเสี่ยงด้านการเงินอันเนื่องมาจากปัจจัยทาง</p>	

ยุทธศาสตร์และแผนงาน	วงเงินดำเนินการ
เศรษฐกิจและสังคม อันมีผลทำให้ต้นทุนในการดำเนิน โครงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (๓) รองรับการดำเนินการกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วน	รวม ๒๑,๐๕๐.๗๐ ล้านบาท
วงเงินดำเนินการรวมทั้งสิ้น	๒,๐๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

เหตุผล การระบุชื่อโครงการตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามโครงการนั้นๆ โดยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือนำงบประมาณไปดำเนินการในโครงการอื่นได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นต่อไป ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๓^{๓๑}

^{๓๑} เฝ้าอ้าง, หน้า ๕.

สรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ

มาตรา	ผลการพิจารณา	ประเด็นมาตราที่คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ แก้ไข
ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	ไม่มีการแก้ไข	-
คำปรารภ	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๒	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๓	มีการแก้ไข	เพิ่มคำนิยามคำว่า “โครงการ” ที่ระบุในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า โครงการตามแผนงานยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้
มาตรา ๔	ไม่มีการแก้ไข	-
หมวด ๑ การกู้เงินและการบริหาร จัดการเงินกู้	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๕	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๖	มีการแก้ไข	กรณีแก้ไขให้เงินที่ได้จากการกู้ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง
มาตรา ๗	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๘	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๙	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๐	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๑	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๒	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๓	ไม่มีการแก้ไข	-
หมวด ๒ การเสนอและการ บริหารจัดการโครงการ	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๔	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๕	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๖	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๗	ไม่มีการแก้ไข	-
มาตรา ๑๘	ไม่มีการแก้ไข	-
บัญชีท้าย พระราชบัญญัติ	มีการแก้ไข	กำหนดเพิ่มรายละเอียดของโครงการต่างๆ ตามแผนงานในยุทธศาสตร์ต่างๆ

๗) คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ดังต่อไปนี้^{๓๘}

๑. การติดตามและประเมินผลโครงการและแผนงานตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง รัฐบาลควรให้มืองค์กร หน่วยงาน สถาบันการศึกษา หรือตัวแทนจากภาคเอกชน ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

๒. รัฐบาลควรมีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้า เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเงินลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การเตรียมความพร้อมในเรื่องวัสดุการก่อสร้างและแรงงานให้เพียงพอกับโครงการที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ การเตรียมความพร้อมในการแก้ไขปัญหาการจราจรและการขนส่งในพื้นที่ที่มีการก่อสร้าง รวมทั้งการเตรียมการเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จะได้รับจากโครงการเพื่อเป็นการสร้างบุคลากรของตนเองและเตรียมบุคลากรสำหรับภาคการคมนาคมขนส่งของประเทศโดยรวมในอนาคต

๓. รัฐบาลควรส่งเสริมให้บริษัทคนไทยได้รับงานในโครงการต่างๆ โดยในการก่อสร้างควรแบ่งเป็นช่วงๆ ให้มีผู้รับจ้างหลายราย เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารเงินกู้ให้เกิดการกระจายตัว และไม่เกิดความล่าช้า

๔. ในส่วนของโครงการรถไฟความเร็วสูง รัฐบาลควรกำหนดเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ให้ชัดเจน เพราะเทคโนโลยีของแต่ละประเทศมีราคาต่างกันมาก เก่งว่าจะได้เทคโนโลยีไม่คุ้มค่างบราคา และควรมีการศึกษารายละเอียดโครงการอย่างรอบคอบ เช่น อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Internal Rate of Return: EIRR) และอัตราผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Internal Rate of Return: FIRR)

๕. การดำเนินโครงการตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับแผนงานการพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อภูมิภาคในการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเชื่อมโยงกับพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ และแผนงานพัฒนาระบบขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภายในประเทศ รัฐบาลควรจัดให้มีเครื่องหมายจราจร สัญญาณจราจร อุปกรณ์ตรวจจับความเร็วและอุปกรณ์ตรวจจับควันดำที่มีคุณภาพและมีจำนวนที่เพียงพอตามมาตรฐานสากลในโครงข่ายทางหลวงพิเศษและทางหลวงเชื่อมโยงดังกล่าว

๖. การดำเนินโครงการจะมีการจ้างที่ปรึกษาและใช้วงเงินค่าจ้างเป็นจำนวนสูงมาก รัฐบาลควรกำหนดให้มีการจ้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องจากภายในประเทศเป็นหลักและควรมีการกระจายงานของบริษัทที่ปรึกษาตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

๗. การดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลควรมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการศึกษาของประเทศไปพร้อมกัน โดยร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันการศึกษาอื่น ทั้งนี้ เพื่อต่อยอดองค์ความรู้และสร้างความเข้มแข็งของบุคลากรภายในประเทศ อันจะทำให้การใช้งบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

^{๓๘} อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๒๖, หน้า ๗๖ - ๗๘.

๘. รัฐบาลควรจัดให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีในโครงการรถไฟฟ้า และโครงการรถไฟความเร็วสูง รวมทั้งระบบคมนาคมทางราง จากผู้รับจ้างและที่ปรึกษาต่างประเทศให้แก่ ภาคอุตสาหกรรมไทยและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาต่อยอดเป็นอุตสาหกรรมทางรางขึ้นภายในประเทศ รวมทั้งเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรในภาคอุตสาหกรรมและภาคการศึกษาของประเทศไทยด้วย

๙. การดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ควรคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด รวมถึงประโยชน์ตอบแทนของโครงการ โดยจะต้องมีกระบวนการติดตามการใช้จ่ายเงินและการ ประเมินผลการดำเนินงานอย่างเคร่งครัด

๑๐. หลักเกณฑ์การเก็บรักษาหรือฝากเงินกู้ที่ยังมิได้มีการเบิกจ่ายควรมีการ ประกาศให้สาธารณชนทราบ เพื่อความโปร่งใส

๑๑. การกู้เงินในส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศ กระทรวงการคลังควรมีการ พิจารณาให้มีการบริหารความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนอย่างเหมาะสม

๒.๓.๓.๒ ชั้นการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และวันพุธที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว ผลการพิจารณา คือ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นควรให้ ครองร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน คมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไว้ตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอมาโดยไม่มีการแก้ไข

๒.๓.๔ การพิจารณาในวาระที่สาม ชั้นลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในวาระที่ ๒ เสร็จแล้ว วุฒิสภา ได้พิจารณาต่อไปในวาระที่ ๓ และลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยมีการตรวจสอบองค์ ประชุม ซึ่งผลการนับองค์ประชุม มีสมาชิกวุฒิสภาแสดงตน จำนวน ๘๐ คน^{๓๕}

ผลการลงมติ มีดังนี้

เห็นด้วย (เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร)	๖๓	เสียง
ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร)	๑๔	เสียง
งดออกเสียง	๓	เสียง
ไม่ลงคะแนนเสียง	-	เสียง

^{๓๕} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรายงานการประชุมและชวเลข, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของ สมาชิกวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๑๔.

จากนั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ
 วิสามัญฯ โดยมีการตรวจสอบองค์ประชุม ซึ่งผลการนับองค์ประชุม มีสมาชิกวุฒิสภาแสดงตน จำนวน ๗๖ คน
 (“บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖”^{๕๐})

ผลการลงมติ มีดังนี้

เห็นด้วย (เห็นด้วยกับข้อสังเกตฯ)	๖๑	เสียง
ไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยกับข้อสังเกตฯ)	๙	เสียง
งดออกเสียง	๖	เสียง
ไม่ลงคะแนนเสียง	-	เสียง

^{๕๐} เฟิ่งอ้าง, หน้า ๑๕.

๒.๓.๕ ตารางสรุปผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
 ๕.๖.๕ ตารางพิจารณาของวุฒิสภา

มาตรา	วาระที่หนึ่ง	วาระที่สอง		วาระที่สาม
		คณะกรรมการแก้ไข	ที่ประชุมวุฒิสภา	
ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	ร่างพระราชบัญญัติ	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	เห็นสมควรให้ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
คำปรารภ	พิจารณา	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๒		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๓		มีการแก้ไข	ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข	
มาตรา ๔		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
หมวด ๑		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
การกู้เงินและการบริหารจัดการ เงินกู้		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๕		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๖		มีการแก้ไข	ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข	
มาตรา ๗		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๘		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	

มาตรา	วาระที่หนึ่ง	วาระที่สอง		วาระที่สาม
		คณะกรรมการแก้ไข	ที่ประชุมวุฒิสภา	
มาตรา ๙	รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	เห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
มาตรา ๑๐		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๑		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๒		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๓		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
หมวด ๒		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
การเสนอและการบริหารจัดการ โครงการ		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๔		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๕		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๖		ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ	
มาตรา ๑๗	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		
มาตรา ๑๘	ไม่มีการแก้ไข	เห็นด้วยกับคณะกรรมการธิการ		
บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ		มีการแก้ไข	ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข	

๒.๔ วันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับ

ในระหว่างที่นายกรัฐมนตรียังมีได้นำร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และ สมาชิกวุฒิสภา รวมจำนวน ๖๖ คน ได้ยื่นคำร้องต่อนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานรัฐสภา โดยอาศัย อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เพื่อให้ ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่งและมาตรา ๑๗๐ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติถึงหลักการสำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่าจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ลักษณะ กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมาย เกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่าย ไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ มีเนื้อหาสาระสำคัญอยู่เพียงเฉพาะการกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเท่านั้น หากแต่ยังได้ มีการกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องนำส่ง คลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ได้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติตามนัยของมาตรา ๑๖๙ แล้ว การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการจ่ายเงินแผ่นดินที่ได้รับมาจากการกู้เงินดังกล่าว จึงย่อมเป็น การกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง เอกสารประกอบของผู้ร้อง และการไต่สวน พยานผู้เชี่ยวชาญแล้ว ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ได้แก่^{๕๑}

ประเด็นที่ ๑ พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนและรับฟังข้อเท็จจริง เป็นที่ยุติได้ว่า นายนิรุต ทองธีราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้ บัตรแสดงตนและออกเสียงในระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นในการประชุม สภาผู้แทนราษฎร วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ประกอบ

^{๕๑} ผู้จัดการออนไลน์, “มติศาลรัฐธรรมนูญเอกฉันท์ กู้ ๒ ล้านล้านขัดรัฐธรรมนูญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?NewsID=9570000028252>

กับมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน...” แล้ว เห็นว่าการลงคะแนนเสียงแทนกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๒ เสียง จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่ ๒ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว ที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่่าก่อนที่จะวินิจฉัยมีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าแม้คำว่า “เงินแผ่นดิน” จะไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนบรรดากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ ที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่าเมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายจึงต้องขึ้นอยู่กับบังคับแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณี “จำเป็นเร่งด่วน” รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลัง ในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งประสงค์ ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เพื่อการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. บัญญัติให้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น

ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยกรอบวินัยการเงินการคลัง ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ ๙ เสียงต่อ ๐ เสียง วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินงานเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย” และมาตรา ๑๕๔ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “ถ้าศาลวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

๓. ประเด็นความเห็นทางกฎหมายของนักวิชาการต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ร่างพระราชบัญญัติเงินกู้สองล้านล้านบาทนั้น ก็ได้มีการกล่าวถึงในวงกว้างจากหลายภาคส่วนเกี่ยวกับความเป็นมา ความเหมาะสม ความจำเป็น หรือความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงได้รับการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง จนมาถึงการบรรจุเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณา การแสดงทรรศนะ การแสดงความคิดเห็น การตั้งข้อสังเกต หรือการเสนอแนะของนักวิชาการในหลายภาคส่วนเกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ยังคงเป็นประเด็นที่นักวิชาการได้มีการหยิบยกมากล่าวอ้างเป็นจำนวนมาก

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)^{๕๖} ได้ทำหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เสนอไปยังนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. และประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร โดยเนื้อหาสาระเป็นการเสนอหลักการ เหตุผล สาระสำคัญของกฎหมาย การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอความเห็นโดยสรุปประเด็น ได้ดังนี้ คือ

๑. ประเด็นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

เนื่องจาก มาตรา ๑๖๙ ที่บัญญัติไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” ดังนั้น เมื่อการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นการกู้เพื่อนำมาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินกู้จึงเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การตราเป็นพระราชบัญญัตินอกเหนือจากวิธีการตามที่กำหนดไว้ จึงอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒. การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติ

รัฐสามารถดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยวิธีอื่น โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการร่างกฎหมาย เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน รัฐอาจใช้วิธีการให้เอกชนร่วมลงทุน การใช้เงินตามระบบงบประมาณปกติ

๓. โครงการแนบท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่ผ่านการศึกษาความเหมาะสมของโครงการการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ควรมีการให้ข้อมูลการดำเนินการ ผลกระทบ รวมไปถึงรายละเอียดต่างๆ ของโครงการต่อประชาชนอย่างทั่วถึง รวมไปถึงการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและรอบด้าน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔. ทำให้เกิดความไม่สมดุลของหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

เนื่องจากการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งเป็นจำนวนไม่เกินสองล้านล้านบาท โดยมีกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ในปีที่ ๑๑ นับแต่กฎหมายมีผลบังคับใช้ และให้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการชำระหนี้ให้เสร็จภายใน ๕๐ ปี นั้น นอกจากเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการเสนอกฎหมายเพื่อกู้เงินแผ่นดินจำนวนมากในคราวเดียว และสามารถกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการเป็นเวลาถึง ๗ ปี แต่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตรวจสอบ

^{๕๖} สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, จาก http://www.lrc.go.th/th/?wpfb_dl=687

ฝ่ายบริหารได้เพียงคราวเดียว ดังนั้น จึงควรทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในแต่ละปี เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณาตรวจสอบและเป็นการรักษาคุณภาพแห่งอำนาจตามหลักอำนาจอธิปไตย

๕. ประเด็นเรื่องสถานะทางการเงินการคลังในอนาคต และความคุ้มค่าทางการเงินหรือทางเศรษฐกิจ

ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หากมีการจัดการใช้จ่ายให้เกิดประสิทธิภาพ มีการรั่วไหลน้อย และมีการดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว จะมีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงมาก แต่เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีมาตรการใดๆ ที่วางไว้เพื่อรองรับกับปัจจัยเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจึงเสี่ยงต่อปัญหาทางการเงินของประเทศในอนาคต และเป็นภาระหนี้สินสะสมของภาครัฐ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ดังนี้

๑. การที่รัฐจะกู้เงินจำนวนมากซึ่งเป็นการกู้ในนามประเทศไทยอันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและคุณภาพทางการเงินการคลังของประเทศ รัฐสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ ซึ่งมีมาตรการกำกับการดำเนินงานที่มีความรัดกุม และลดความเสี่ยงทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการในรูปแบบงบประมาณประจำปี และสามารถใช้อิทธิกรแสวงหาเงินทุนในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นทางเลือกได้ อาทิ การให้เอกชนร่วมลงทุน โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่นอกเหนือจากวิธีการงบประมาณซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นไปตามวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ

๒. ควรมีการศึกษาในแต่ละโครงการอย่างรอบด้านเสียก่อนและดำเนินการโครงการเฉพาะเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจและลดจำนวนเงินกู้ที่จะต้องเกิดขึ้น

๓. การกำหนดโครงการและมาตรการต่างๆ ควรมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ครบถ้วน นอกจากนั้นควรให้ข้อมูลในการดำเนินการ ผลกระทบ รวมไปถึงรายละเอียดต่างๆ ของโครงการต่อประชาชนอย่างทั่วถึง รวมไปถึงการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและรอบด้าน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงเรื่องให้นายคณิต ณ นคร ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ระบุว่ามีความห่วงใยด้วยรัฐธรรมนูญ รายละเอียดดังนี้^{๓๓}

มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ไม่ได้บัญญัติครั้งแรก แต่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๒ และได้ใช้มาตลอด (รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑, ๒๕๓๔, ๒๕๓๘ และ ๒๕๔๐) ระหว่างใช้รัฐธรรมนูญเหล่านี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงินตามวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องหลายฉบับควบคู่กันไปกับพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีการตราพระราชบัญญัติกู้เงิน

^{๓๓} สำนักข่าวอิศรา, “เลขานายกฯ แจงร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน ๒ ล้านล้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, จาก <http://www.lrcg.go.th/th/?p=6902>

คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ไทยเข้มแข็ง) ซึ่งได้มีโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนไร้ฝุ่น เป็นต้น

จากหลักการดังกล่าว แสดงให้เห็นแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือมาต่อเนื่องจาก บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย” นั้น หมายถึง รายจ่ายที่จะจ่ายจากเงินแผ่นดินซึ่งหมายถึงเงินที่อยู่ในบัญชีเงินคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง ส่วนเงินกู้มิใช่เป็นเงินแผ่นดิน เพราะเป็นเงินที่มีได้ส่งบัญชีคลัง แต่เป็นเงินกู้จากแหล่งเงินอื่น และต้องใช้จ่ายได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมิใช่เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสอดคล้องกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเห็นว่าการใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๒ (“พระราชกำหนดไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๒”) จึงมิใช่การจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ การใช้จ่ายเงินกู้จะกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายที่ชัดเจน มิใช่การหลีกเลี่ยงการควบคุมการใช้จ่ายตามระบบงบประมาณ และได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมไว้ในร่างพระราชบัญญัติด้วย โดยกำหนดบัญชีแนบท้ายซึ่งแสดงยุทธศาสตร์ แผนงาน และวงเงินอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายการกู้เงินที่ผ่านมาทุกฉบับที่ไม่เคยกำหนดกรอบวงเงินไว้ในกฎหมาย นอกจากนั้น ยังกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนให้ครบถ้วนและขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากหน่วยงานกลางก่อนการดำเนินการ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเป็นในลักษณะเดียวกันกับการเสนอขออนุมัติโครงการตามขั้นตอนปกติ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะจะมีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบและติดตามผลการดำเนินงานต่อไป

กรณีโครงการแนบท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังไม่ผ่านการศึกษาค่าความคุ้มค่าทางการเงินเสี่ยงต่อปัญหาทางการเงินของประเทศในอนาคต และเป็นภาระหนี้สินสะสมของภาครัฐนั้น โครงการส่วนใหญ่ เช่น โครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้า โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ และโครงการทางหลวงพิเศษ (Motorway) ได้มีการศึกษาค่าความคุ้มค่าทางการเงิน (FIRR) และค่าความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ (EIRR) แล้ว และในการดำเนินการจะเป็นการทยอยกู้ทำให้ภาระหนี้ไม่สูง และเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลัง ซึ่งสำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูง จะต้องมีศึกษาค่าความคุ้มค่าทั้งด้านเศรษฐกิจและการเงิน รวมทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน จึงจะเริ่มดำเนินการได้ ซึ่งคาดว่าจะไม่สามารถลงทุนได้ในปี ๒๕๕๖ ได้ทัน รวมทั้งนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้สั่งการให้มีการศึกษารูปแบบการขยายตัวและการวางผังเมืองในอนาคตเพื่อรองรับกับโครงการดังกล่าวด้วย

สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าว รัฐบาลได้มีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนมาโดยตลอดผ่านช่องทางที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ในทุกระดับ ทั้งการจัดนิทรรศการ สื่อสิ่งพิมพ์ ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ และวิทยุ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง รวมทั้งสามารถเสนอแนะข้อคิดเห็นได้ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอน นอกจากนี้ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ยังได้กล่าวขอบคุณ นายคณิต ฒ นคร สำหรับข้อห่วงใยในประเด็นดังกล่าว แต่รัฐบาลยืนยันยืนยันดินหน้าโครงการดังกล่าวด้วยความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์และนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ตามที่นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลประกาศไว้ ทั้งนี้ ประเทศจะต้องเดินหน้า เพื่อการพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพการแข่งขันของประเทศต่อไป

ในประเด็นทางกฎหมายเรื่อง “เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่” และ “เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ” หรือไม่ นายโกดิน พลกุล อดีตประธานรัฐสภา ได้เขียนบทความ เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่” เสนอมุมมองทางกฎหมายโต้แย้งกรณีพรรคประชาธิปัตย์ที่ระบุว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญว่าไว้ในมติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖ ดังนี้^{๔๔}

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้าน คมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หรือที่เรียกกันแบบง่ายๆ ว่า ร่างกฎหมายกู้เงินสองล้านล้านบาทนั้น การลงทุนในวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาทนั้น จะสิ้นสุดกำหนดเวลากู้เงินไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ นั่นก็คือ ถ้าร่างกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ภายใน พ.ศ. ๒๕๕๖ และ เริ่มดำเนินการได้ใน พ.ศ. ๒๕๕๗ การกู้เงินจะใช้ช่วงเวลาประมาณ ๗ ปี ซึ่งคิดเฉลี่ยเป็นการกู้ปีละ ประมาณ ๒.๘๕ แสนล้านบาท ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ เท่ากับ ๒,๑๖๙,๘๖๗.๕ ล้านบาท พ.ศ. ๒๕๕๕ เท่ากับ ๒,๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท พ.ศ. ๒๕๕๖ เท่ากับ ๒,๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งจะเริ่มในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เท่ากับ ๒,๕๒๕,๐๐๐ ล้านบาท

ข้อดีของการกู้เงินเพื่อลงทุนในครั้งนี้ ซึ่งจะตกประมาณร้อยละ ๑๑.๓ ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น คงไม่ต้องอธิบายกันมาก แต่ปัญหาที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายก็ดี พรรคฝ่ายค้านก็ดี เห็นว่าร่างกฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ฟังขึ้นหรือไม่ นั้น น่าจะเป็น ประเด็นสำคัญที่สุด และเป็นกรณีตัวอย่างกรณีหนึ่งในการสกัดกั้นการทำงานของรัฐบาลในเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

๑. การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้กรณีใดบ้าง

เงินแผ่นดินที่รัฐนำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้มาจากภาษีอากร เงินกู้ หรือ รายได้จากการประกอบกิจการของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือได้รับ ยกเว้นไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๖๙ และมาตรา ๑๗๐ ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ เป็นต้นมา เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ จะมีรายละเอียดเพิ่มขึ้น โดยมีช่องทางหลัก ๔ ช่องทาง คือ

(๑) การจ่ายเงินแผ่นดินที่ดำเนินการโดยงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ซึ่งเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ โดยกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการจัดทำเป็น กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ โดยวิธีการจ่ายจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ซึ่งต้องจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ทั้งนี้ เงินที่จะนำมาใช้จ่ายในกรณีนี้ จะมาจากภาษีอากร ค่าปรับ หรือเงินกู้ที่มีการกำหนดให้สมทบเป็นเงินคงคลัง ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑

^{๔๔} มติชนรายวัน, “โกดิน พลกุล - พรบ. กู้เงินสองล้านล้านบาท ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่?”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.matichon.co.th/>

(๒) การจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนในกรณีที่มีได้มีการกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่ง มาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ กำหนดให้สามารถส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย โดยต้องเป็นไปตามเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ เช่น กรณีมีกฎหมายใดๆ ที่กระทำให้ต้องจ่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หรือมีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เป็นต้น ซึ่งการจ่ายเงินไปก่อนดังกล่าวจะต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่ายหรือกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีถัดไป

(๓) การจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจ่ายจากเงินรายได้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น กรณีพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ (ไทยพีบีเอส) หรือกรณีกองทุนหมุนเวียนของหน่วยงานของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่จะมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำเงินที่ได้รับจากการจัดสรรจากภาษีอากรหรือการดำเนินกิจการของตนเองไปใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องมีการนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยหน่วยงานของรัฐจะมีระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินในกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ และกรณีดังกล่าวจะมีการกำหนดควบคุมโดยมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้หน่วยงานต้องจัดทำรายงานการรับและการจ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไปด้วย

(๔) การจ่ายเงินแผ่นดินโดยการตรากฎหมายกู้เงิน ซึ่งเป็นการจ่ายเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ (๓) ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเกี่ยวกับการกู้เงินและการใช้เงินกู้ได้ หรือตามมาตรา ๑๘๔ ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดโดยอาศัยรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกู้เงินได้มาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา รวมถึงปัจจุบันนับได้ ๓๖ ฉบับแล้ว

นอกจากนี้ การกู้เงินยังคงทำได้อีกทางหนึ่ง คือ ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศมีประสิทธิภาพ และมีการดูแลให้ภาระหนี้สาธารณะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ กฎหมายนี้จึงอนุญาตให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไม่เกินร้อยละ ๑๐ เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ เป็นต้น

ซึ่งถ้าเป็นการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณแล้ว เงินกู้นั้นต้องนำส่งคลัง ส่วนกรณีอื่นไม่ต้องเงินกู้จึงเป็นเงินแผ่นดิน โดยมีทั้งกรณีที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลัง และที่ไม่ต้องนำส่งคลัง กรณีการกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ไทยเข้มแข็ง) ซึ่งกู้เงินประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท สมัยพรรคประชาธิปัตย์ และร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน (ร่างกฎหมายกู้เงินสองล้านล้านบาท) สมัยพรรคเพื่อไทย ล้วนเป็นกรณีที่ไม่ต้องนำเงินกู้ส่งคลังหรือส่งเป็นรายได้แผ่นดินทั้งสิ้น

๒. “ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท” ไม่ใช่การกู้เงินเพื่อจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การจ่ายเงินแผ่นดินนั้นกระทำได้โดยกรณีใดบ้าง และแม้จะใช้วิธีการกู้เงินซึ่งเงินกู้นั้นจะเป็นเงินแผ่นดิน ก็มีได้หมายความว่าเงินกู้ดังกล่าวจะเป็นเงินแผ่นดินที่ต้องนำส่งคลังเพื่อใช้จ่ายภายใต้กฎหมาย ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง) ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ บัญญัติไว้เสมอไป

ดังนั้นเงินกู้ไม่ว่าจะกู้โดยการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ (๓) (กรณีร่างกฎหมายสองล้านล้านบาท) หรือโดยการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ (พระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” ๒๕๕๒) จึงเป็นการกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน ก็ต้องอาศัยกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ คงต่างกันตรงที่ว่าเงินกู้ซึ่งเป็นเงินแผ่นดินนั้นจะมีการจ่ายไปตามลักษณะและวิธีการของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ ถ้าต้องกู้เงินเพื่อใช้จ่ายชดเชยการขาดดุลงบประมาณตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ต้องกู้โดยอาศัยกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ และต้องจ่ายตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเงินคงคลัง เนื่องจากเงินกู้ในกรณีดังกล่าวต้องนำส่งคลัง หากไม่ต้องนำส่งคลังไม่ว่าจะเป็นการกู้ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะหรือกฎหมายอื่นๆ ก็จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายในเรื่องการกูนั้นๆ กำหนด อาทิ พระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” สมัยพรรคประชาธิปัตย์ ที่มาตรา ๔ ระบุว่า “เงินที่ได้จากการกู้ตามมาตรา ๓ (๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท) ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง...” ซึ่งก็เหมือนกันกับมาตรา ๖ ของร่างพระราชบัญญัติ “กู้เงินสองล้านล้านบาท”

๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๕๒ ประเด็นที่ว่า การกู้เงินแล้วนำไปจ่ายโดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย ๔ ฉบับ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดนั้น มีผลตามกฎหมายเช่นใด เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยเป็นปัญหามาจากการตราพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” ของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยร้องศาลรัฐธรรมนูญว่า การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติไว้ และการที่พระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินกู้กระทำได้เลยตามวัตถุประสงค์ของการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ตามกฎหมาย ๔ ฉบับ เท่านั้น นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ลงนามเห็นชอบบันทึกคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว กรณีขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ มีข้อความดังนี้

“การกล่าวอ้างที่ว่า การที่มาตรา ๔ ของพระราชกำหนดบัญญัติให้การใช้จ่ายเงินกู้ไม่ต้องนำส่งคลังโดยให้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้เลยนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังนั้น เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ยกเว้นกรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น...” ประกอบกับมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น การจ่ายเงินหรือการกู้เงินซึ่งเป็นการก่อหนี้ผูกพันจึงอาจกำหนดไว้เป็นพิเศษได้โดยกฎหมายเฉพาะอื่นได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีการงบประมาณ

การที่พระราชกำหนด มาตรา ๔ กำหนดให้การใช้จ่ายเงินกู้ที่เกิดจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดไม่ต้องนำส่งคลังโดยให้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินได้ จึงเป็นการกำหนดโดยกฎหมายอื่นตามที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอนุญาตไว้ ประกอบกับการกู้เงินของรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังที่ผ่านมาและตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ก็ยึดถือหลักการในลักษณะนี้มาโดยตลอดเช่นกัน จึงเป็นกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แล้ว”

นายโภคิน พลกุล ยังได้กล่าวต่อไปว่า สรุปลีกคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เห็นว่ากฎหมายกู้เงินทั้งหลายที่กำหนดให้เงินกู้ซึ่งเป็นเงินแผ่นดินแต่ไม่ต้องนำส่งคลังนั้น เป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ เพราะมาตรา ๒๓ วรรคแรก บัญญัติให้การจ่ายเงินสามารถกระทำได้ตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนำเงินนั้นส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

นอกจากการตราพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” แล้ว รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. (ไทยเข้มแข็ง ๒) อีก ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยสาระสำคัญคล้ายกับพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” และได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร จนสุดท้ายอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันของทั้ง ๒ สภา แต่คณะรัฐมนตรีสมัยนายอภิสิทธิ์ได้ขอถอนร่างดังกล่าวออกไป เนื่องจากเห็นว่าภาวะทางเศรษฐกิจและสถานะทางการคลังของประเทศอยู่ในเกณฑ์ที่ดีขึ้น (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๗๖๑๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓) ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินกู้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลังเช่นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” ไม่ขัดต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง คือ เป็นเรื่องเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่แตะประเด็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่ ซึ่งก็ต้องแปลความว่าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสามารถลากกฎหมายอื่นนอกเหนือจากกฎหมาย ๔ ฉบับดังกล่าว เพื่อกำหนดการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายนั้นๆ ได้ ข้อต่อสู้ของนายอภิสิทธิ์จึงมีเหตุผลและเป็นหลักการที่ต้องสอดคล้องกับที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว

อนึ่ง ในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์บางท่านได้ยอมรับว่าทำได้ แต่ต้องตราเป็นพระราชกำหนดเท่านั้น และที่ผ่านมาก็เป็นพระราชกำหนดทั้งสิ้น ความเห็นนี้คงไม่ถูกต้องและขัดต่อคำชี้แจงของนายอภิสิทธิ์เอง ที่ไม่ได้ระบุเลยว่า ต้องเป็นกรณีตามพระราชกำหนดเท่านั้นจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ และจากประวัติศาสตร์ที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินทั้งหมด ๓๖ ฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้น เป็นประกาศคณะปฏิวัติ ๒ ฉบับ พระราชกำหนด ๖ ฉบับ อีก ๒๔ ฉบับ เป็นพระราชบัญญัติ และแม้แต่รัฐบาลในสมัยนายอภิสิทธิ์เองก็เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติในการกู้เงิน “ไทยเข้มแข็ง ๒” เนื่องจากคงเห็นว่าไม่มี “ความจำเป็นเร่งด่วน” ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขให้ตราพระราชกำหนดดังเช่นกรณี “ไทยเข้มแข็ง ๑”

๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๒

ในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ กระทรวงการคลังในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกว่า การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งตามพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่ โดยกระทรวงการคลังให้ความเห็นทำนองเดียวกันกับบันทึกชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญของนายอภิสิทธิ์ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ กล่าวคือ เห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ประกอบกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๓ และ มาตรา ๒๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ที่มีศาสตราจารย์พนัส สิมะเสถียร เป็นประธาน (ขณะเดียวกันท่านก็เป็นประธานคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการดำเนินโครงการตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ ๒ ซึ่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒) ได้ตอบข้อหารือสรุปว่า พระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงไม่เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ดังนั้น การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ จึงไม่ใช่การจ่ายเงินแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญ

ความหมายก็คือ การจ่ายเงินแผ่นดิน หากเป็นเงินที่นำส่งคลังก็ต้องจ่ายภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมาย ๔ ฉบับ แต่ถ้าไม่ใช่เงินที่ต้องนำส่งคลัง ก็จ่ายตามกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบันทึกคำชี้แจงของนายอภิสิทธิ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว การจ่ายเงินแผ่นดินนอกจากจะกระทำได้ตามกฎหมาย ๔ ฉบับ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ แล้วยังสามารถกระทำได้ตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ รวมทั้ง มาตรา ๑๘๔ ดังที่กล่าวมาข้างต้น และการจ่ายเงินตามกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ รวมทั้งมาตรา ๑๘๔ นั้น เป็นกรณีที่สอดคล้องกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ อันทำให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ อีกด้วย จึงไม่มีเหตุใดๆ เลยที่จะทำให้กฎหมายกู้เงินทั้งหลายที่กำหนดให้เงินกู้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลัง จะถูกโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๖๙ ได้ และยิ่งหากการโต้แย้งมาจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีความเห็นเช่นนี้มาก่อนยังไม่น่าเชื่อถือและเป็นไปได้เลย

๓. เหตุใดรัฐบาลจึงเลือกใช้ช่องทางตรากฎหมายกู้เงินแทนที่จะดำเนินการผ่านกระบวนการตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กระทรวงการคลังชี้แจงในประเด็นสำคัญที่สุดคือ หากนำเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งต้องใช้เงินสองล้านล้านบาท ใน ๗ ปี ไปบรรจุเป็นโครงการในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะมีปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ความต่อเนื่องและความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเป็นการใช้จ่ายเงินในโครงการต่างๆ จำนวนมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสวัสดิการต่างๆ บำนาญ ถึงเกือบร้อยละ ๘๐ ส่วนอีกร้อยละ ๒๐ นั้น ร้อยละ ๒-๓ เป็นการชำระหนี้ งบลงทุนจะเหลืออยู่ประมาณ ร้อยละ ๑๗ - ๑๘ เท่านั้น สำหรับงบลงทุนตามกฎหมายงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น อยู่ที่ ๔๔๑,๕๑๐ ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ ๑๗.๕

จริงอยู่ รัฐบาลอาจจัดทำงานงบประมาณขาดดุลได้อีกร้อยละ ๒๐ ตามกฎหมายบริหารหนี้สาธารณะ หรือเป็นเงิน ๕๐๕,๐๐๐ ล้านบาท ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๕๗ เพราะกฎหมายนี้ตั้งไว้ขาดดุลอยู่แล้ว ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนั้น จึงเหลืออีก ๒๕๕,๐๐๐ ล้านบาท ที่จะนำมาใช้ทำโครงการตามร่างกฎหมาย ๒ ล้านล้านบาทได้ แต่นั่นหมายความว่า จะต้องทำเช่นนี้ไปอีก ๗ ปี ในขณะที่ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการคลังกับสำนักงบประมาณ โดยมีนายอภิสิทธิ์ลงนามเป็นพยาน เมื่อ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ “กำหนดแผนปฏิบัติการสู่งบประมาณสมดุลภายในระยะเวลา ๕ ปี” นั่นคือ งบประมาณรายจ่ายปี ๒๕๖๐ จะเป็นงบประมาณสมดุล เพราะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศไทยใช้งบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด ซึ่งเข้าใจว่าเป็นความปรารถนาดีของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เพราะหากประเทศมีงบประมาณสมดุล เศรษฐกิจของประเทศในสายตานานาชาติจะดี แสดงว่าเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ภาครัฐไม่ต้องใช้งบประมาณขาดดุลด้วยการกู้เงินไปกระตุ้นเศรษฐกิจ ภาคเอกชนเข้มแข็ง ต่างประเทศอยากมาลงทุน และการขาดดุลงบประมาณเป็นระยะเวลาต่างๆ อาจถูกมองได้ว่าไม่ค่อยมีวินัยการเงินการคลัง

ดังนั้น วิธีการใช้เงินกู้ที่แตกต่างหากจากกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงน่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ ๑. ไม่ส่งผลกระทบต่อภาระการดำเนินการให้งบประมาณของประเทศเข้าสู่ภาวะสมดุลในปี ๒๕๖๐ ๒. สัดส่วนหนี้สาธารณะยังอยู่ในระดับไม่สูงกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งยังเหลือช่องว่างอีกถึงร้อยละ ๑๐ ตามมาตรฐานที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เคยกำหนดไว้ ๓. โครงการต่างๆ ตามกฎหมายกู้เงินสองล้านล้านบาท จะมีความต่อเนื่อง ชัดเจน และเป็นแนวทางให้ภาคเอกชนจัดทำแผนการค้าและการลงทุนของตนให้สอดคล้องกับแผนการลงทุนด้านคมนาคมของรัฐบาลในช่วง ๗ ปี ซึ่งจะทำให้การเติบโตและการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจมีพลวัตสูง ประสบการณ์ในทางลบของการลงทุนโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นมีมากมาย เช่น โครงการรถไฟทางคู่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติตั้งแต่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๖ โดยมีเป้าหมายจัดสร้าง ๒,๗๔๔ กิโลเมตร แต่ปัจจุบันแล้วเสร็จเพียง ๓๕๘ กิโลเมตร หรือร้อยละ ๑๓ รถไฟฟ้า ๑๐ สาย คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตั้งแต่ ๗ กันยายน ๒๕๓๗ ระยะทาง ๒๙๑ กิโลเมตร ปัจจุบันแล้วเสร็จ ๘๐ กิโลเมตร หรือร้อยละ ๒๗ ดังนั้น “เงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท” จำนวนร้อยละ ๘๒ จึงเน้นที่การคมนาคมระบบราง ซึ่งพัฒนาได้น้อยมากในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา

สรุปการกู้เงินโดยการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ หรือตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔ สามารถกระทำได้นอกเหนือจากมาตรา ๑๖๙ และเป็นการชอบด้วยมาตรา ๑๖๙ อีกด้วย เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ทั้งเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้งบประมาณรายจ่ายของประเทศต้องอยู่ในภาวะขาดดุลเป็นเวลานาน โดยที่ระดับหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของ GDP ตามมาตรฐานเดิม และยังห่างจากร้อยละ ๖๐ ของ GDP ตามมาตรฐานที่พรรคประชาธิปัตย์ปรับปรุงเมื่อสิงหาคม ๒๕๕๒

ดังนั้น การกู้เงินสองล้านล้านบาท ในช่วง ๗ ปี นับแต่ขึ้นไป หากรัฐบาลกู้เงินภายในประเทศเป็นหลัก ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยืนยันว่าจะกู้เงินในประเทศไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐ นั้น ก็จะทำให้ความหมายว่า รัฐบาลไทยยืมเงินคนไทยไปลงทุนให้คนไทย และใช้เงินต้นและดอกเบี้ยให้คนไทย แต่ผลผลิตที่ได้คือระบบสาธารณสุขูปโภคของประเทศที่จะอยู่กับลูกหลานคนไทยต่อไปอีกเป็น ๑๐๐ ปี คนไทยจึงได้ประโยชน์ทุกด้าน

๔. การกู้เงินสองล้านล้านบาท มีระบบตรวจสอบที่มีมาตรฐานหรือไม่

การกู้เงินนั้นนอกจากต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งๆ ไปแล้ว ยังต้องดำเนินการโดยนำพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย จึงทำให้มีกระบวนการตรวจสอบที่มีวินัยทางการเงินการคลัง ดังนี้

๑. ก่อนการกู้เงิน การกู้เงินโดยวิธีการออกตราสารหนี้จะต้องมีการประกาศจำนวนเงิน ระยะเวลา และวิธีการออกตราสารหนี้

๒. ภายหลังจากการกู้เงิน แต่ละครั้งจะต้องมีการประกาศแหล่งเงินกู้ เงื่อนไขเงินกู้ สกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินบาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย ระยะเวลา การชำระเงินต้นคืน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ เงื่อนไข วิธีการและสาระสำคัญอื่นใดที่จำเป็นลงในราชกิจจานุเบกษาภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

๓. ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ คณะรัฐบาลจะต้องรายงานตามพระราชบัญญัตินี้ ที่ได้กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ อันเป็นการยึดโยงกับผู้แทนปวงชนชาวไทย และให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล (ร่างพระราชบัญญัติเงินกู้สองล้านล้านบาท มาตรา ๑๙)

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนด “ไทยเข้มแข็ง” แล้ว กรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดดังกล่าวมีการกำหนดประมาณการความต้องการเงินทุนภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ (ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๓) อยู่เพียง ๑ หน้า ไม่มีการระบุถึงแผนงานและพื้นที่ดำเนินการเลย มีเพียงระบุสาขา เช่น สาขาขนส่ง Logistic สาขาพลังงาน สาขาสื่อสาร ฯลฯ และวงเงิน ในขณะที่ร่างกฎหมายสองล้านล้านบาท ระบุถึงยุทธศาสตร์และแผนงาน ตลอดจนพื้นที่ดำเนินการและวงเงิน พร้อมกับเสนอเอกสารรายละเอียดของโครงการประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้แก่สภาผู้แทนราษฎรอีกถึง ๒๓๑ หน้า

เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ นายอัคร จารุจินดา^{๔๔} (เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะนั้น) กล่าวถึงกรณีที่นายคณิต ฒ นคร ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ท้วงติง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง พ.ศ. (พระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท) อาจขัดหลักรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ ว่า “ต้องแยกกัน ระหว่างการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินกับการกู้เงิน เนื่องจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องเป็นเงินที่อยู่ในคลังของแผ่นดิน หากจะนำเงินมาใช้จ่ายจะต้องมีกฎหมายงบประมาณ แต่การกู้เงินนั้นเป็นการกู้มา เพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง แล้วจะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์นั้น จะไปใช้จ่ายอย่างอื่นไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงไม่ให้เกิดการส่งคลัง มิเช่นนั้นที่กู้กันมาเป็นสิบปีจะทำอย่างไร ต้องคืนหมดเลยหรือ”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีกฎหมายหนี้สาธารณะ กำหนดการกู้เงินของทุกหน่วยงาน ซึ่งมีการกู้เงินกันมาโดยตลอด ไม่ต้องไปอยู่ในกฎหมายงบประมาณ ขณะที่เรื่องวินัยการเงินการคลังนั้น ในการกู้เงิน จะมีกรอบอยู่ การเบิกจ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามสัญญาที่กำหนดไว้ โดยมีสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางคอยกำกับ ซึ่งระบบการกู้เงินของรัฐ หากกู้ในประเทศเป็นเรื่องแค่ทำสัญญากู้ แต่เงินจะยังอยู่ที่ธนาคาร ราชการไม่ได้เอามา แต่เมื่อไรเบิกเงินจึงจะจ่าย ดังนั้นมั่นใจว่า พระราชบัญญัติกู้เงินสอง ล้านล้านบาทไม่ขัดรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา สุวรรณทัต นักกฎหมายอิสระ เชี่ยวชาญกฎหมายการเงินการคลัง และอดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เขียนคอลัมน์ : ปรีชา'ทัศน์ ในหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันเสาร์ที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖^{๔๕} ว่า “ที่ผ่านมามีผู้แทนหลายหน่วยงาน ตลอดจนนักการเมือง บางท่านให้ความเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา ๑๖ ของ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ อนุญาตให้เงินที่รัฐบาลกู้มานั้น ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เงินดังกล่าวจึงไม่เป็นเงินแผ่นดินตาม ความหมายมาตรา ๑๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งการกล่าวเช่นนี้ในทรรศนะนักวิชาการ ด้านกฎหมายการคลังเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและหลักวิชาการ อันอาจก่อความสับสนและ เป็นการสร้างแนวปฏิบัติที่จะเป็นบรรทัดฐานที่ไม่ถูกต้องต่อไปในอนาคต นักวิชาการด้านกฎหมายการคลัง มหาชนได้ออกแถลงการณ์เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ คำนียามของเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะตลอดจนหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายและสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่สำคัญสองประเด็นด้วยกัน ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกู้เงินของรัฐบาลขัดกับกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๗ บัญญัติไว้หรือไม่

นักวิชาการด้านกฎหมายการคลังมหาชนเห็นว่า การกู้เงินของรัฐบาลเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ขัดกับกรอบวินัยทางการเงินการคลังซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๗ บัญญัติไว้ โดยมีเหตุผลดังนี้

^{๔๔} ไทยโพสต์, “อ้างกั๊นบสิบปีไม่ขัดรัฐธรรมนูญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, จาก <http://www.thaipost.net/news/060713/76012>

^{๔๕} ปรีชา สุวรรณทัต, “ปรีชา'ทัศน์,” แนวหน้า, ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๓๖.

ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ในการกู้เงินจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กฎหมายหลักในการก่อหนี้สาธารณะ ในมาตรา ๒๐ ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ (๔) ให้นำหน่วยงานอื่นกู้ต่อ (๕) พัฒนาดลาดตราสารหนี้ในประเทศ โดยเงินที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์การกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

ซึ่งในกรณีการกู้เงินในโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ครั้งนี้ย่อมเป็นการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งรัฐบาลสามารถทำได้ตาม พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๐ (๒) แต่ต้องอยู่ภายใต้เพดานการกู้ตามมาตรา ๒๒ ซึ่งกำหนดว่า การกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณ (งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๗ มีวงเงินงบประมาณรายจ่ายอยู่ที่ ๒.๕๒๕ ล้านล้านบาท) ซึ่งหากรัฐบาลขออนุมัติกู้ด้วยวงเงินสองล้านล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ย่อมคิดโดยประมาณเป็นการกู้ร้อยละ ๗๙.๒ ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเกินกว่าเพดานที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างมาก ในกรณีนี้รัฐบาลจึงเลือกที่จะออกกฎหมายพิเศษ คือ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งนอกจากเป็นการยกเว้นไม่นำเงินที่กู้มาส่งคลัง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการยกเว้นไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการก่อหนี้สาธารณะของประเทศไทยด้วย อันทำให้ลดความศักดิ์สิทธิ์และลดค่าบังคับของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งการก่อหนี้ไม่เป็นเอกภาพดังความประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

ประเด็นที่สอง นอกจากการกู้เงินของรัฐบาลจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกู้และเป็นตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว การกู้เงินยังต้องคำนึงถึงกรอบวินัยทางการเงินการคลังด้วย

การก่อหนี้สาธารณะ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๖๗ วรรค ๓ ได้วางหลักวินัยทางการเงินการคลังที่ดี ซึ่งหมายถึงการจัดหารายได้สาธารณะให้เพียงพอต่อรายจ่าย การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และข้อผูกพันทางการเงินของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐบาล การรักษาเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้ และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้นกรอบวินัยการเงินการคลังนี้จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้

การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จำนวนสองล้านล้านบาท เป็นการขออนุมัติการกู้เงินจำนวนมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการขออนุมัติครั้งเดียว แม้รัฐบาลอ้างว่าไม่ได้กู้ครั้งเดียวสองล้านล้านบาทก็ตาม การอนุมัติให้รัฐบาลกู้เงินครั้งนี้จะทำให้ปริมาณหนี้สาธารณะของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมากจนอาจเกินเพดานเงินกู้ตามกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลัง (Fiscal Sustainability Framework) ที่ ๖๐% ของ GDP ได้ในอนาคตอันใกล้ ซึ่งจะทำให้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือต่อ

ต่างชาติ ในระบบเศรษฐกิจของไทย ประกอบรัฐบาลมีการจัดเก็บรายได้มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นไม่ทันกับรายจ่าย ตรงกันข้ามรัฐบาลมีแนวโน้มในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีมากขึ้นด้วยซ้ำจากการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายได้สาธารณะของประเทศโตไม่ทันรายจ่ายสาธารณะและหนี้สาธารณะที่มากขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้

นอกจากนี้การที่รัฐบาลวางแผนการใช้นโยบายการเงินที่รัดกุมยาวนานถึง ๕๐ ปี ย่อมทำให้เกิดต้นทุนในการกู้เงินสูงขึ้นและอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังได้ กล่าวคือ นอกจากประเทศไทยต้องรับผิดชอบต้นทุนเงินกู้สองล้านล้านบาทแล้ว ยังต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยอีกจำนวนกว่าเท่าตัว ดังนั้นหากรัฐบาลไม่มีความชัดเจนในการวางแผนหารายได้เพื่อจ่ายคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งความไม่ชัดเจนและไม่รอบคอบในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมของประเทศซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และมีผลกระทบหลายด้าน ตลอดจนความเสี่ยงจากการผันผวนของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา อาทิ วิกฤติการเงินที่เกิดในสหรัฐ หรือ Hamburger crisis หรือวิกฤติหนี้สาธารณะของยุโรปย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งย่อมทำให้การลงทุนครั้งนี้ย่อมไม่สามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศตามที่รัฐบาลคาดการณ์ไว้และทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งได้

ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้มีการศึกษาจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์หลายท่านและหลายสถาบันวิจัยและการศึกษายืนยันว่าการก่อหนี้สาธารณะจำนวนมากและขาดความชัดเจนในความเป็นไปได้ของโครงการและแนวทางการชำระหนี้คืนในอนาคตในครั้งนี้ จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างแน่นอน นักวิชาการด้านกฎหมายการคลังจึงเห็นว่าการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.ขัดกับกรอบวินัยทางการเงินการคลังซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังเหตุผลที่กล่าวมา

นายปรีชา สุวรรณทัต ซึ่งเกาะติดประเด็นนี้มาตั้งแต่ต้น กล่าวอธิบายว่า ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท ถือว่าผ่านการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว เพียงแต่ช่วงก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ประเด็นหลักๆ ที่ยื่นคำร้องมี ๒ ประเด็น^{๑๗}

๑. มีพฤติการณ์เสียบัตรแสดงตนแทนกันของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งทราบว่ามีกรยอมรับในชั้นไต่สวนด้วยว่าเป็นความจริง หากศาลวินิจฉัยประเด็นนี้แล้วตีตราพระราชบัญญัติกู้เงินฯ ไปเลย เพราะถือว่าผ่านการพิจารณาโดยมิชอบ โดยไม่ตีความคำร้องในประเด็นข้อกฎหมายที่ส่อชัดรัฐธรรมนูญก็ถือว่าน่าเสียดาย เพราะศาลจะไม่ได้วางบรรทัดฐานเรื่องเงินแผ่นดินและการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่เป็นประเด็นถกเถียงกันอยู่ อย่างไรก็ตามก็ดี เชื่อว่าศาลจะพิจารณาครบทุกประเด็น

๒. หลักการของร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ หรือไม่ เพราะตามร่างกฎหมายเป็นการกู้เงินมาใช้เป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งสามารถแยกแยะเป็นประเด็นย่อยๆ ที่ศาลจะพิจารณาได้ดังนี้

^{๑๗} กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, “ผลกระทบ.ร.บ.กู้สองล้านล้านบาทตามบรรทัดฐาน “เงินแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20140312/568204.html>

- เงินกู้สองล้านล้านบาท ถือเป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ การตีความของศาลในประเด็นนี้จะเป็นประโยชน์มากทั้งในทางวิชาการและบรรทัดฐานการคลังภาครัฐ

- ถ้าเป็นเงินแผ่นดิน การนำเงินไปใช้จ่ายต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ หรือไม่ คือ ใช้จ่ายได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ฉบับเท่านั้น คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

- ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฯ เข้าข่ายกฎหมาย ๔ ฉบับ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือไม่ แต่ประเด็นนี้ ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินฯ เขียนไว้ชัดว่า เงินกู้สองล้านล้านบาท ถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ไม่เข้าข่ายเป็น “เงินคงคลัง” ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่นี้ ศาลอาจวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ ได้ “ประเด็นสำคัญที่สุดที่ศาลต้องวินิจฉัย คือ เงินกู้สองล้านล้านบาท ถือเป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ เพราะว่าเงินแผ่นดินไม่มีนิยามชัดเจนในกฎหมายใด แต่ในความเห็นของผม หากย้อนไปดูข้อความในกฎหมายเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ก่อนจะเข้าสู่มาตราต่างๆ ได้ระบุหลักการและเหตุผลของการตรากฎหมายเอาไว้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบการควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม” นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าเงินคงคลังเป็นส่วนหนึ่งของเงินแผ่นดินเท่านั้น ยังมีเงินอีกหลายประเภทที่ไม่เป็นเงินคงคลัง แต่ก็เป็นเงินแผ่นดิน คือเงินที่เป็นของส่วนราชการ ไม่ใช่เงินของเอกชน ย่อมเป็นเงินแผ่นดิน”

นายปรีชา สุวรรณทัต กล่าวทิ้งท้ายว่า ขอให้จับตาดูคำวินิจฉัยของศาลให้ดี หากศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าเงินกู้สองล้านล้านบาทไม่เป็นเงินแผ่นดินตามที่รัฐบาลพยายามอธิบาย ก็หมายความว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะไม่สามารถตรวจสอบการใช้เงินก้อนนี้ได้เลย และไม่มีกลไกใดๆ ตรวจสอบเลย เพราะเป็นการใช้จ่ายเงินโดยไม่ผ่านสภา (เงินนอกงบประมาณ) ด้วย กระนั้น ถ้าศาลวินิจฉัยว่าเงินกู้สองล้านล้านบาทถือเป็นเงินแผ่นดิน ก็จะส่งผลกระทบต่อหลักการกู้เงินลักษณะเดียวกันนี้ ที่อ้างว่าเป็นเงินนอกงบประมาณในรัฐบาลชุดก่อนๆ รวมถึงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กรณีเงินกู้ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งด้วย

นายไพศาล พิษขมกล^{๕๕} อดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวว่าร่างกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินสองล้านล้านบาท แล้วนำไปใช้ในโครงการก่อสร้างพื้นฐานโดยไม่ต้องผ่านงบประมาณ และให้อยู่ในการจัดการดูแลของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำตามกฎหมายเงินคงคลัง กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ และกฎหมายงบประมาณ การที่ไม่ทำตามกฎหมายดังกล่าวคือการกู้แล้วเอาเงินไปใช้เลย จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง กฎหมายเงินคงคลังบัญญัติชัดเจนว่าเงินแผ่นดินหรือรายได้แผ่นดินนั้น ได้แก่ เงินได้จากภาษีอากร เงินได้จากการกู้ไม่ว่ากู้จากในหรือต่างประเทศ เงินได้จากรัฐพาณิชย์ และเงินได้จากการบริจาคของรัฐบาลต่างประเทศ ดังนั้นเงินกู้สองล้านล้านบาทจึงเป็นรายได้แผ่นดินและเป็นเงินแผ่นดินตามกฎหมายเงินคงคลัง

^{๕๕} ไพศาลวิชั่น, “ไพศาล ดึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าเงินกู้สองล้านล้าน เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่ต้องถามและไม่ต้องสืบพยาน,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.paisalvision.com/news/paisal-new/11111--2----.html>

นายไพศาล พิษมงคล ยังกล่าวอีกว่า เงินแผ่นดินหรือรายได้แผ่นดินนั้น กฎหมายเงินคลังบัญญัติว่าต้องนำเข้าฝากในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑ และจะนำไปใช้จ่ายได้ก็แต่โดยงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ ซึ่งต้องกระทำตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ นั่นคือต้องตั้งเป็นโครงการ ต้องมีการศึกษาโครงการ ต้องมีการจัดทำรายละเอียดแผนงาน ผลได้ ผลเสีย ต้องทำประมาณการราคากลางและวิธีการในการประมูลหรือจัดซื้อจัดหา และในกรณีเป็นโครงการสำคัญก็ต้องผ่านการพิจารณาของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากนั้นก็ต้องทำเป็นแผนงบประมาณ และร่างกฎหมายงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็ต้องเสนอขออนุมัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดและอยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำกับติดตามดูแลตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งกระบวนการเหล่านี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติบังคับให้ต้องทำอย่างนี้ ทำอย่างอื่นไม่ได้ การที่รัฐบาลจะตรากฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินถึงสองล้านล้านบาท โดยไม่มีการจัดทำใด ๆ ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ไม่มีการพิจารณาโครงการโดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และไม่มีใครรู้ว่าทำอะไรกันอย่างไร มีราคากลางเท่าใด มีต้นทุนเท่าใด มีรายได้อย่างไร

ดังนั้นปัญหาว่าเงินกู้เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ จึงไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้ว เงินกู้ที่ได้มานั้นเป็นเงินแผ่นดิน และเป็นหนี้ของแผ่นดินด้วย หนี้ของแผ่นดินนั้นจะชำระก็โดยงบประมาณรายจ่ายจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงไม่มีข้อสงสัยใดๆ เลย หรือไม่มีปัญหาใดๆ เลยว่าเงินกู้จะเป็นเงินอื่นไปได้ ต้องเป็นรายได้แผ่นดินเป็นเงินแผ่นดิน และเป็นหนี้แผ่นดินอย่างเดียวเท่านั้น จึงต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและอยู่ในบังคับแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเงินแผ่นดินให้มีการใช้สอยตามแบบแผนและกฎหมาย ภายใต้การกำกับ ควบคุม ของรัฐสภา ไม่ใช่รัฐบาลจะทำอะไรตามใจชอบเหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังที่พยายามทำกันอยู่ได้ และไม่จำเป็นที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องถามความเห็นใครหรือสืบพยานในเรื่องนี้ เพราะเมื่อเป็นข้อกฎหมายแล้ว และเป็นข้อกฎหมายที่ชัดเจนด้วย ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยพิจารณาคำร้องที่ประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลัง และงบประมาณ ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่^{๔๔}

^{๔๔} สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข่าวที่ ๖/๒๕๕๗ วันพุธที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนบรรดากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า การกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ”

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า “เมื่อกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยการเงิน การคลัง เว้นแต่ในกรณี “จำเป็นเร่งด่วน” รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มุ่งประสงค์ ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน”

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เพื่อการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. บัญญัติให้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยกรอบวินัยการเงินการคลังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ร่างพระราชบัญญัติในส่วนดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเอกฉันท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ศาลจึงมีคำวินิจฉัยว่า ร่างพ.ร.บ. นี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ นี้ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรค ๓

ซึ่งภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว ก็ยังคงมีนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นถึงผลกระทบจากการที่ร่างพระราชบัญญัติตกไป และประเด็นเรื่องเงินแผ่นดินก็ยังคงเป็นที่สนใจ

นายปรีชา สุวรรณทัต^{๕๐} ได้เขียนแสดงความเห็นไว้ว่า “เงินแผ่นดิน” จึงมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “เงินคงคลัง” กล่าวคือ บรรดาเงินนอกงบประมาณทั้งปวงที่มีได้นำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังตามข้อยกเว้นกฎหมายต่างๆ เช่นเงินรายได้หน่วยงานรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นเงินแผ่นดินด้วย แม้จะไม่ตกเป็นเงินคงคลังตามกฎหมายเงินคงคลังก็ตาม การใช้จ่ายเงินรายได้ตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้บังคับกรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ ของรัฐธรรมนูญด้วย ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วในคดีกู้เงินสองล้านล้านบาท ผลจากบรรทัดฐานคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีผลเป็นเด็ดขาด ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนี้

๑. เป็นการพัฒนาวิชากฎหมายการคลังที่ได้บรรทัดฐาน คำนิยาม “เงินแผ่นดิน” ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ คำว่า “เงินรายได้” มีความหมายรวมถึงเงินกู้ภายนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นเงินคงคลังด้วย

๒. เงินกู้ตามพระราชกำหนดฉบับต่างๆ และยังรวมถึงเงินกู้ที่รัฐบาลกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๒๐ คือการกู้ตาม (๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (๓) ปรับปรุงโครงสร้างหนี้สาธารณะ (๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และ (๕) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ที่มีข้อยกเว้นไว้ว่า เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้ตาม (๒) ถึง (๕) ให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังนั้น แม้จะมีข้อยกเว้นดังกล่าวได้ แต่เงินกู้นั้นก็ยังเป็นเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา ๑๗๐ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว และที่สำคัญกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะไม่อยู่ในข่ายกฎหมายสี่ประเภทตามมาตรา ๑๖๙ เช่นเดียวกับร่างกฎหมายกู้เงินสองล้านล้านบาท

๓. ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ ทำให้ความเห็นของคณะกรรมการ (คณะที่ ๑๒) ที่ให้ความเห็นว่าการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดในส่วนที่ต้องนำส่งคลัง ไม่เป็นเงินแผ่นดินและไม่ใช่เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๖๙ จึงถือว่า ความเห็นนี้ได้มีบรรทัดฐานจากศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจโดยตรงแล้ว

การจ่ายเงินแผ่นดินทุกประเภทได้มีขอบเขตที่จำกัดตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญมานานแล้ว แต่ได้ถูกละเมิดที่ผิดวินัยมานานแล้วอย่างไม่ขาดสาย เพียงแต่ไม่มีการหยิบยกขึ้นมาตั้งเช่นกรณีกู้เงินสองล้านล้านบาท การกระทำที่ผิดๆ ที่ผ่านมาจึงไม่อาจนำมาอ้างได้ว่า “ก็เคยทำๆ มาอย่างนี้นานแล้ว”

นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ^{๕๑} (ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ) กล่าวถึงประเด็น “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้กระทบกับแผนการกู้เงินในอนาคตหรือไม่” ว่า การกู้เงินในอนาคตคงไม่สามารถตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติได้ แต่ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลก็ยังสามารถกู้เงินโดยออกเป็นพระราชกำหนดได้ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลไม่ได้วินิจฉัยว่าการกู้เงินโดยออกเป็นพระราชกำหนดนั้น

^{๕๐} ข่าวสดออนไลน์, “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเงินกู้สองล้านล้านบาท ทำให้ไม่ต้องรื้อดารา “วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง”,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗, จาก <http://www.naewna.com>

^{๕๑} ไทยพับลิก้า, “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท ปิดประตูออก.ร.บ.ระดมทุนทำอภิมหาโปรเจกต์”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗, จาก <http://thaipublica.org/2014/04/mega-projects-constitutional-court/>

ผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณต้องนำผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)

ที่ผ่านมา เมื่อเกิดเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลใช้วิธีการออกพระราชกำหนด โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินสูงสุดอยู่ที่ระดับแสนล้านบาท แต่ถ้ากู้เงินเป็นหลักล้านล้านบาท คงใช้วิธีการออกพระราชกำหนดไม่ได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีมีข้อจำกัด รายจ่ายของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นงบประจำ งบลงทุนมีไม่มากนัก จึงต้องจัดเป็นงบขาดดุลอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องภายใต้กรอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดให้กู้ได้ไม่เกิน ๒๐% ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีบวก ๘๐% ของงบประมาณชำระต้นเงินกู้ หากดูจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญการกู้เงินของรัฐบาลในอนาคตก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับนี้ด้วย”

นายสมศักดิ์กล่าวต่อว่า สำหรับประเด็นที่สำนักงานงบประมาณจะหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาคือ ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากไม่แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน สำนักงานงบประมาณต้องออกระเบียบหรือวางแนวทางปฏิบัติอย่างไรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันก็ต้องหารือกับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ในฐานะที่กำกับดูแลการการกู้เงินของรัฐบาลและค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ

นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร^{๕๖} (ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เปิดเผยว่า “ที่ผ่านมากระทรวงการคลังไม่เคยบอกว่าเงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดิน ซึ่งเงินแผ่นดินดังกล่าวนี้มีทั้งในงบประมาณและนอกงบประมาณ ศาลรัฐธรรมนูญระบุว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ๔ ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย, กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ, กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับก็มีบทยกเว้น เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๓ ระบุว่า รัฐบาลกู้เงินให้รัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ในพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะก็เหมือนกัน ถ้ากู้เงินเพื่อชดเชยขาดดุลงบประมาณ ต้องนำเงินส่งคลัง กรณีนี้ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ากู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายหนี้สาธารณะกำหนดว่าไม่ต้องนำเงินกู้ส่งคลัง เหมือนกับพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๓ คือนำเงินกู้ไปใช้ในวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่ต้องนำส่งคลัง เช่น นำเงินกู้ไปลงทุนโครงการก่อสร้างถนน เป็นต้น

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและประเด็นความเห็นทางกฎหมายของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. นั้น นับเป็นประเด็นสำคัญที่ควรนำไปศึกษาในรายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน และชัดเจนตรงตามหลักกฎหมายต่อไป แม้ในอดีตจะเคยมีการออกกฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะนี้มาก่อน แต่แตกต่างกันโดยการตราเป็นพระราชกำหนดกับการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่เราก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า กฎหมายในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาประเทศนั้นยังคงมีความจำเป็นอยู่ แต่กระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายก็ยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้ได้ตรงตามเจตนารมณ์ อันจะเป็นการนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติต่อไป

^{๕๖} เฟิงอ้วง.

๔. บทสรุป

หลังจากที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบให้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาท นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ก็ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน โดยสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัตินัดพิเศษ ในวันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้คือ จะให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงการพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ มูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท ทั้งนี้เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยจะเชื่อมโยงฐานการผลิตกับฐานการส่งออกกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่งในภูมิภาคนี้

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๙ มาตรา มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น ๒ หมวดหลัก ได้แก่ หมวดที่ ๑ การกู้เงินและบริหารจัดการเงินกู้ มาตรา ๕ - ๑๓ (กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศผ่านการอนุมัติจาก ครม. ในวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้าย โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ นอกจากนี้ เงินที่ได้จากการกู้ตามตรา ๕ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำเงินที่กู้ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ โดยดำเนินการกู้เงินรายใหม่เพื่อชำระหนี้เดิม แล่งหนี้ ชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระขยายหรือย่นระยะเวลาการชำระหนี้ ต่ออายุ ซื้อมัน หรือไถ่ถอนตราสารหนี้ของรัฐบาล หรือทำธุรกรรมทางการเงินอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ หมวดที่ ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ - ๑๙ (หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายละเอียดของโครงการที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายเสนอให้ ครม. อนุมัติ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็น โดยต้องดำเนินการก่อนที่จะเริ่มโครงการให้ครบถ้วน และต้องนำเสนอรายละเอียดโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง พิจารณาก่อนการเสนอความเห็นต่อที่ประชุมครม. ประกอบการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้ เมื่อดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้วมีเงินเหลือจ่ายให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ กำหนดให้กระทรวงที่เป็นเจ้าของโครงการวางระบบการติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อรายงานต่อกระทรวงเจ้าของโครงการและกระทรวงการคลังอย่างต่อเนื่องจนสิ้นสุดโครงการ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีต้องรายงานการกู้เงินและผลการดำเนินงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกๆ ปี

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หรือที่มีการเรียกสั้นๆ ว่า “ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินสองล้านล้านบาท” นั้น เป็นที่สนใจของทั้งสมาชิกรัฐสภา ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เนื่องจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคมในวงกว้าง โดยเฉพาะการลงทุนในระบบรางซึ่งประเทศไทยขาดการลงทุนด้านนี้มานาน จึงน่าจะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนหากโครงการลงทุนตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกดำเนินการอย่างรอบคอบและคุ้มค่า จะเป็นการสร้างรากฐานให้กับเศรษฐกิจไทยอย่างสำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งคำถามถึงบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ นำมาซึ่งข้อกังวลหลายประการ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่ขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกรัฐสภา จึงได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง โดยในภาพรวมทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าประเทศไทยสมควรพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ เพื่อการพัฒนาในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า แต่สิ่งที่หลายฝ่ายมีความเห็นแตกต่างกัน คือ ประเด็นวิธีการในการหาเงินมาลงทุนในโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอมา ประเด็นความพร้อมหรือความจำเป็นของประเทศไทยในการมีกฎหมายฉบับนี้ ประเด็นการตราเป็นพระราชบัญญัติเงินกู้แทนที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความสนใจและติดตามจากสังคมมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งคำถามถึงความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะเป็นภาพสะท้อนแรกให้เห็นถึงความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติ ประเด็นการพิจารณา ตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกรัฐสภา เพื่อนำไปสู่การศึกษาควบคู่กับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีประเด็นต่างๆ ตลอดจนข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ความพร้อม ความจำเป็น และความคุ้มค่าของประเทศไทยในการมีกฎหมายฉบับนี้

การกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นการกู้เงินนอกระบบงบประมาณจำนวนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยหลักการจะเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ ทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงศูนย์การลงทุนสู่ภูมิภาคอาเซียน กระจายความเจริญและเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนคนไทย สร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่มุมมองกลับกันเห็นว่าประเทศไทยควรจะมีความพร้อมมากกว่านี้ เนื่องจากการคมนาคมพื้นฐานที่มีอยู่ในหลายจังหวัดยังขาดการพัฒนาอีกมาก ควรปรับปรุงระบบคมนาคมพื้นฐานที่มีอยู่ให้ดีและสอดคล้องกันเสียก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการก่อสร้างการคมนาคมระบบรางขนาดใหญ่อย่างรถไฟความเร็วสูงเพื่อความคุ้มค่าต่อการลงทุน

ประเด็นที่ ๒ ควรตราเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้มีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่หรือควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การกำหนดให้มีงบประมาณการลงทุนอยู่ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่างบประมาณที่ตั้งไว้มีการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ตั้งแต่แรกหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นไม่สามารถเอื้อต่อการลงทุนที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ในระยะยาวและต่อเนื่องได้ ในทางกลับกัน การตราเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อให้มีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ รัฐสภาจะมีโอกาสในการตรวจสอบได้เพียงครั้งเดียว เนื่องจากเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะไม่มีการกลับเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกว่าการดำเนินโครงการเป็นอย่างไร ส่วนการตราเป็นพระราชกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ ซึ่งการให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไม่เข้าข่ายเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และที่สำคัญจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ ดังเช่นกรณีของการกู้เงินโดยการตราเป็นพระราชกำหนดในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

ประเด็นที่ ๓ ความครอบคลุมของเนื้อหาในกฎหมายว่าด้วยรายละเอียดของการดำเนินโครงการ

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีบัญชีท้ายพระราชบัญญัติให้รายละเอียดการลงทุนในระดับหนึ่ง ทำให้รัฐสภาสามารถถ่วงถ่วงได้ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีรายละเอียดมากกว่าบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเพียงแต่ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งเป็นรายละเอียดในการดำเนินโครงการปรากฏอยู่ในเอกสารอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากร่างพระราชบัญญัติ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติระบุงุทศาสตร์ในการดำเนินโครงการ ๓ ประการ ๗ แผนงาน มีเพียง ๒ หน้าเท่านั้น จึงถือว่ายังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร แต่โดยเหตุที่เอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าวมิใช่บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ จึงไม่มีหลักประกันอันใดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น รัฐบาลควรนำเอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าวมาจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งหากรายการใดสมาชิกรัฐสภาหรือกรรมการเห็นว่าไม่เหมาะสมก็สามารถขอแก้ไข ปรับปรุง หรือตัดออกได้

ประเด็นที่ ๔ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขอด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีประเด็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เนื่องจากหากเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินจะต้องขึ้นอยู่กับบังคับแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย

บัญญัติ และต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปด้วย

นักวิชาการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า การจ่ายเงินแผ่นดินสามารถกระทำได้หลายกรณี การตรากฎหมายเพื่อกู้เงินนั้นถือเป็นหนึ่งวิธีในการจ่ายเงินแผ่นดินโดยการตราเป็นกฎหมาย เงินกู้จึงเป็นเงินแผ่นดินที่มีทั้งกรณีต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และที่ไม่ต้องนำส่งคลัง นอกจากนี้ ยังมีการให้ความเห็นว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินกับการกู้เงินนั้นต้องพิจารณาแยกกัน เนื่องจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นเงินที่อยู่ในคลังของแผ่นดิน หากจะนำมาใช้จ่ายจะต้องมีกฎหมายงบประมาณ แต่การกู้เงินนั้นเป็นการกู้มาเพื่อวัตถุประสงค์หนึ่ง แล้วจะต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์นั้น จะนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงไม่ต้องนำส่งคลัง

นักวิชาการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินวงเงินไม่เกินสองล้านล้านบาทเพื่อนำไปใช้ในโครงการก่อสร้างพื้นฐานโดยไม่ต้องผ่านระบบงบประมาณนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ที่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังยังได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า เงินแผ่นดินหรือรายได้แผ่นดินนั้น ได้แก่ เงินได้จากภาษีอากร เงินจากการกู้ไม่ว่ากู้จากในประเทศหรือต่างประเทศ เงินได้จากรัฐพาณิชย์ และเงินได้จากการบริจาคของรัฐบาลต่างประเทศ ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถือว่าเป็นรายได้แผ่นดินและเป็นเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินแผ่นดินหรือรายได้แผ่นดินนั้น กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังบัญญัติให้ต้องนำเข้าฝากในบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ และจะนำไปใช้จ่ายได้ก็แต่โดยงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ ซึ่งต้องกระทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนและรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ว่า นายนิรท ทองธिरราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงในระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๒ ประกอบกับมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม เห็นว่าการลงคะแนนเสียงแทนกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๒ เสียง จึงเห็นว่า **ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.... . ๒๕๕๐** **ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้** ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ นั้น ที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าก่อนที่จะวินิจฉัย มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น “เงินแผ่นดิน” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าแม้คำว่า “เงินแผ่นดิน” จะไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนบรรดากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ ที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่าเมื่อเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นเงินแผ่นดิน การใช้จ่ายจึงต้องขึ้นอยู่ในบังคับแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณี “จำเป็นเร่งด่วน” รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งประสงค์ ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เพื่อการรักษาเสถียรภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. บัญญัติให้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยกรอบวินัยการเงินการคลัง ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ ๙ เสียงต่อ ๐ เสียง วินิจฉัยว่า **ร่างพระราชบัญญัติ**

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ถือเป็นอีกก้าวหนึ่งของการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญ ให้มีความทัดเทียมกับนานาชาติอารยะประเทศ สร้างความก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาจะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นหรือไม่คงปฏิเสธไม่ถนัดนัก และสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงเป็นลำดับแรกคือ วิธีการในการได้มาซึ่งการพัฒนานั้นจะต้องถูกต้องและเหมาะสมตามกระบวนการของแต่ละเรื่อง เมื่อกฎหมายตราขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนการก็จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้อง เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประเทศไทยก็สามารถก้าวเข้าสู่การพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบภายใต้กฎเกณฑ์กติกาที่ควบคุมอยู่

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐.

รายงานและเอกสารวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกฎหมาย. บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา (EXECUTIVE SUMMARY) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. บส.ผ. ๒/๒๕๕๖, ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกฎหมาย. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว, ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการ ๑. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ - ครั้งที่ ๙ วันพุธที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการ ๑. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา ครั้งที่ ๖ วันจันทร์ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการ ๑. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. วุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการ ๑. รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ ของคณะกรรมการการคมนาคม วุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการ ๑. รายงานการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๖ ของคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการประชุมและชวเลข. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักกรรมการประชุมและชวเลข. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักกรรมการ ๑. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักกรรมการ ๑. บันทึกการประชุม (ฉบับแก้ไข) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักกรรมการ ๑. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักกรรมการ ๑. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักการประชุม. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สารบบร่างพระราชบัญญัติ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ถึงวันศุกร์ที่ ๒๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักวิชาการ. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ., อ.พ. ๑๕/๒๕๕๖ สมัยสามัญนิติบัญญัติ เป็นพิเศษ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์, ๒๕๕๖.

สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ., ๒๕๕๖.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ., ๒๕๕๖.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๔/๔๒๙๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. “ผลกระทบพ.ร.บ.กู้ ๒ ล้านล้านบาท จับตาบรรทัดฐาน “เงินแผ่นดิน.” จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/analysis/20140312/568204.html>, ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗.

ข่าวสดออนไลน์. “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องเงินกู้สองล้านล้านบาท ทำให้ไม่ต้องรื้อตำราวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง.” จาก <http://www.naewna.com>, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗.

ปรีชา สุวรรณทัต. “ปรีชา'ทัศน์.” แนวหน้า. (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖) : หน้า ๓๖.

ผู้จัดการออนไลน์. “มติศาลรัฐธรรมนูญเอกฉันท์ กู้ ๒ ล้านล้านบาทขัดรัฐธรรมนูญ.” จาก <http://www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?NewsID=9570000028252>, ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗.

มติชนรายวัน. “โกคิน พลกุล - พรบ. กู้เงิน ๒ ล้านล้านบาท ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา๑๖๙ หรือไม่ ?.” จาก <http://www.matichon.co.th/>, ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗.

สำนักข่าวอิศรา. “เลขานายกฯ แจงร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน ๒ ล้านล้านบาท.” จาก <http://www.lrct.go.th/th?p=6902>, ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.” จาก http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=687, ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข่าวที่ ๖/๒๕๕๗ วันพุธที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗.” จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>, ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗.

ไทยพับลิก้า. “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเงินกู้ ๒ ล้านล้านบาท ปิดประตูออก พ.ร.บ. ระดมทุนทำอภิมหาโปรเจกต์.” จาก <http://thaipublica.org/2014/04/mega-projects-constitutional-court/>, ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

ไทยโพสต์. “อังกู๋นับสิบปีไม่ชัดรัฐธรรมนูญ.” จาก <http://www.thaipost.net/news/060713/76012>,
๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗.

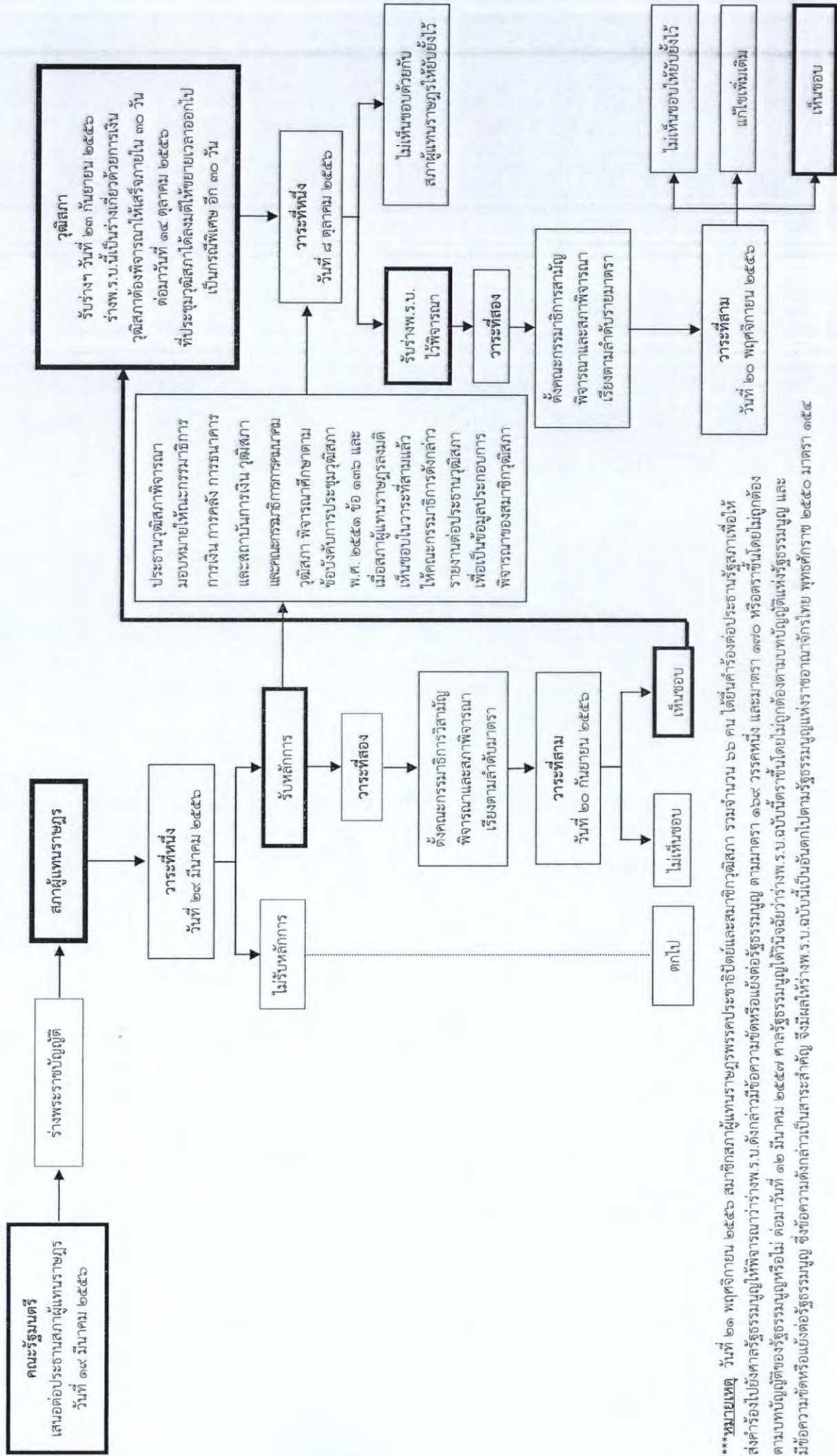
ไพศาลวิชั่น. “ไพศาล ดึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าเงินกู้ ๒ ล้านล้าน เป็นเงินแผ่นดินหรือไม่ เป็นปัญหา
ข้อกฎหมาย ไม่ต้องถามและไม่ต้องสืบพยาน.” จาก [http://www.paisalvision.com/news/paisal-
new/11111---2---.html](http://www.paisalvision.com/news/paisal-new/11111---2---.html), ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗.

ภาคผนวก

หน้าว่าง

แผนผังกระบวนการตรา

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



***หมายเหตุ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และสมาชิกวุฒิสภา รวมจำนวน ๖๖ คน ได้ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้
ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาว่างพ.ร.บ.ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๖๙ วาระหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อมาวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และ
มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญ จึงมีความสำคัญ จึงมีความสำคัญ จึงมีความสำคัญ จึงมีความสำคัญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๕

หน้าว่าง

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองมีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยคดี เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖



ไปในคราวเดียวกัน โดยให้เรียก นายคำณูณ สิทธิสมาน สมาชิกรัฐสภา กับคณะ รวม ๖๖ คน ว่า ผู้ร้องที่ ๑ และให้เรียก นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ รวม ๑๔๖ คน ว่า ผู้ร้องที่ ๒
ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสองและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ โดยความเห็นสรุปได้ว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักการสำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดิน
ไว้ว่า จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) กฎหมายว่าด้วย
งบประมาณรายจ่าย (๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอน
งบประมาณ หรือ (๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อน
ก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัติดังกล่าว การจ่ายเงิน
แผ่นดินของประเทศหรือของรัฐตามหลักการสำคัญจะต้องกระทำในรูปของการตราเป็นพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติถึงรายละเอียดของรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการตราพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจาก
การตราพระราชบัญญัติทั่วไปหลายประการ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗
มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญแก่การจัดทำ การอนุมัติ
และการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
ตรวจสอบถึงสถานะการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมทั้งหมด อันได้แก่ งบประมาณรายรับ
ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งการจ่ายเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ดังกล่าวในรายละเอียดทั้งหมดทุกกิจกรรมและแผนงานโครงการ ซึ่งจะมีผลเป็นการตรวจสอบและ
ควบคุมการก่อหนี้ของรัฐ และการจ่ายเงินแผ่นดินหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ฐานะ และความมั่นคง



ทางการเงินการคลังของประเทศ อันเป็นการสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ในการถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรฝ่ายบริหารของประเทศหรือคณะรัฐมนตรีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มิได้มีเนื้อหาสาระสำคัญอยู่แต่เพียงการกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเท่านั้น หากแต่ยังได้มีการกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์และแผนงานและภายในวงเงินที่กำหนดไว้ใน บัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งการนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินดังกล่าวไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดให้มีการกู้และนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินไปใช้จ่ายควบคู่กันไปอย่างมีนัยสำคัญ และไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ทั้งฉบับ ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบถึงภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งเพดานเงินกู้ และการจ่ายเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ (ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๕) ได้แต่ประการใด แม้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๑๘ จะได้กำหนดไว้ว่าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว ผลการดำเนินงาน



และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
แต่ก็เป็นเพียงการเสนอเพื่อทราบเท่านั้น

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใด
ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน
การคลัง และงบประมาณ ได้แก่ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๖๙ เนื่องจาก
ในปัจจุบันยังมีได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง
ตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ซึ่งจะมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหารายได้ การกำหนด
แนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สิน
หรือภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับ
การใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรม
ในสังคม ดังนั้น การจ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จึงต้อง
ยึดถือและปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง อย่างเคร่งครัด เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
มาตรา ๖ ได้กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์
ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง
ดังนั้น เงินรายได้ที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมีสถานะเป็นเงินรายได้ของหน่วยงาน
ของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และเป็น
เงินแผ่นดินอย่างหนึ่ง การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวอันเป็น
การขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงิน
การคลังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ อันเป็น
การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ด้วย

ผู้ร้องที่ ๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความอันเป็น
สาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐



- ๕ -

ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่า มีสมาชิกรัฐสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้อง จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖)

ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นสรุปได้ว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ปรากฏว่ามีการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่น โดยผู้ร้องที่ ๒ อ้างว่า นายนิสร ทองธีราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้ บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นประมาณสี่ถึงห้าคน และใช้บัตรลงมติเห็นชอบ ในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นอีกประมาณสามถึงสี่คน จึงได้ตรวจสอบเหตุการณ์ดังกล่าวจากคลิปวีดิทัศน์ โดยวิธีการเทียบเสียงที่พูดในคลิปวีดิทัศน์ กับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ณ ตึกรัฐสภา หน้า ๑๐๖/๒ ถึงหน้า ๑๐๗/๒ แล้ว พบว่า ถ้อยคำ ที่พูดในคลิปวีดิทัศน์และข้อความที่ปรากฏในหลักฐานทั้งสองตรงกันทุกประการ การที่นายนิสร ทองธีราช ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ที่บัญญัติให้สมาชิกคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน และมาตรา ๑๓๐ ที่บัญญัติให้การลงคะแนนเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ดังนั้น การที่ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในวาระที่สอง มาตรา ๖ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง



ได้ลงคะแนนเสียงเกินกว่าหนึ่งคะแนน และลงคะแนนโดยละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ผู้อื่นด้วยนั้น จึงมีผลให้การลงคะแนนดังกล่าวต้องตกเป็นโมฆะ เพราะเป็นการกระทำที่ต้องห้าม
ชัดแจ้ง โดยกฎหมายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการจัดทำงบประมาณ
รายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญ
เป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่าย
ของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เท่านั้น เว้นแต่
กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ
ตราพระราชกำหนดเฉพาะเพื่อการดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวนี้
ต้องถือเป็นกรณียกเว้นอย่างยิ่ง เนื่องจากกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ บัญญัติให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็น
พระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบ โดยต้องมีการแสดง
รายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้
และเพื่อควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง และต้องมี
การแสดงผลละเอียดแห่งการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง
เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และทำให้การเงิน
การคลังของประเทศมีเสถียรภาพ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลัง
ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘ จึงเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ และมาตรา ๑๖๗ ประกอบพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘ มีสาระสำคัญและรายละเอียดที่แตกต่าง
จากการจัดทำพระราชบัญญัติอื่นโดยทั่วไปที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคห้า กำหนดไว้เพียงว่า
จะต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ
ด้วยเท่านั้น ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง



พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินโดยไม่ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ เนื่องจากเงินกู้ตามร่างมาตรา ๕ เป็นการกู้เพื่อนำมาลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินจึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ กำหนดไว้ คือ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำตามที่บัญญัติไว้ เฉพาะในกฎหมายสี่ฉบับนั้น เพราะกฎหมายทั้งสี่ฉบับมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้มีเจตนารมณ์ในการควบคุมให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยให้รัฐควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยตรง จึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายอื่น



นอกเหนือไปจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง โดยมีใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ คือ หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้มีความสำคัญกับตัวแทนของประชาชน ทั้งเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ที่ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศโดยฝ่ายบริหารให้มีความรัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม สำหรับการกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ของงบประมาณ ตามหลักกฎหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ นั้นก็เพื่อเป็นเงื่อนไขเริ่มต้นและสิ้นสุดในการใช้งบประมาณในแต่ละรอบให้สามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทิน และไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร หากกำหนดระยะเวลางบประมาณให้ยาวนานกว่านั้นย่อมมีความเสี่ยงที่อาจจะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตได้เพิ่มมากขึ้น เพราะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามอำเภอใจ และหากกำหนดระยะเวลางบประมาณสั้นกว่า ย่อมทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเวลาจำกัดในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ส่งผลให้ต้องกระทำโดยเร็ว ไม่ละเอียดรอบคอบ และเกิดความเสียหายต่อระบบงบประมาณ การกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ของงบประมาณจึงเป็นหลักการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ กำหนดให้การกู้เงินมีมูลค่ารวมกันได้สูงถึงสองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นโครงการลงทุนจำนวนมหาศาลและในรอบระยะเวลายาวนานถึง ๗ ปี โดยคณะรัฐมนตรีนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบได้เพียงครั้งเดียว และการที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง



กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๑๘ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ที่ได้กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างอิสระและไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา นอกจากนี้ การกู้เงินและการดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหารด้วยกัน ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดต่อไปไม่มีอิสระในการปฏิเสธโครงการเหล่านี้หรือเสนอโครงการพัฒนาอื่นได้อีก ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๑๘ จึงขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓

(๓) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เนื่องจากโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีลักษณะเป็นการกำหนดโครงการที่ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งที่การดำเนินการโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง มีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐ และไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น การนำเสนอยุทธศาสตร์และแผนงานตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งการนำเสนอรายละเอียดโครงการในเอกสารประกอบการพิจารณาจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

(๔) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ เนื่องจากยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ



กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. โดยส่วนใหญ่ และรายละเอียดโครงการตามเอกสารประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นคนละส่วน กับบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย มีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำเสนอทั้งที่ไม่ได้ผ่านการศึกษาความเหมาะสมของ โครงการ ไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพ รวมทั้ง ยังไม่มีการดำเนินการให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การนำเสนอยุทธศาสตร์และ แผนงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ และการนำเสนอรายละเอียดโครงการ ตามเอกสารประกอบการพิจารณาจึงไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง มีผลให้ ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

นอกจากนี้ ผู้ร้องที่ ๒ ยังเห็นว่า การลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ยังสามารถดำเนินการโดยวิธีที่สอดคล้องกับ หลักวินัยทางงบประมาณและการคลังและไม่เกิดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เช่น วิธีการ งบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีบวกกับอีกร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับคืนต้นเงินกู้ หรือการกำหนด บทยกเว้นหรือขยายเพดานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการเฉพาะกรณี หรือการให้เอกชน ร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น การที่รัฐสภาใช้อำนาจในการตรากฎหมายนี้โดยหลีกเลี่ยงการดำเนินการ ตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้



เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินโดยไม่จำเป็นต้องมีเอกสาร
แผนงานรายละเอียดโครงการต่าง ๆ แต่ละรายการของการใช้จ่ายเงินให้ชัดเจน รวมทั้งวิธีการกู้เงินหรือ
ใช้เงินกู้คืนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ กำหนด ซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงขั้นตอนรายละเอียด
ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในการเสนอต่อรัฐสภา ทั้งเมื่อพิจารณา
จากโครงการต่าง ๆ ที่ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ พบว่า ไม่มีผลการศึกษาเบื้องต้นในความเป็นไปได้
ของโครงการ แนวทางการออกแบบ รายละเอียด และที่สำคัญคือไม่มีรายงานการศึกษาผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพ รวมทั้งมาตรการแนวทางกำหนดเวนคืนที่ดินและแผนการจัดทำ
ประชาพิจารณ์โครงการ ทั้งการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการจัดทำโครงการ
ของรัฐขนาดใหญ่ โดยกู้เงินมากองไว้ก่อนแล้วจึงจัดทำแผนโครงการต่าง ๆ ต่อไปในภายหลัง อันเป็น
การบริหารจัดทำโครงการโดยมีลักษณะผิดปกติกิจจากการบริหารจัดการโครงการทั่ว ๆ ไป และก่อให้เกิด
โอกาสช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยง่ายในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ดังนั้น การจัดทำ
ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเข้าข่ายเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย

ผู้ร้องที่ ๒ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง
กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไป
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ
ทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้อง
ทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ เห็นว่า
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว
ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
ตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่



นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ...” ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้สวนพยานศาล พยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้เกี่ยวข้อง โดยให้จัดทำคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา ดังนี้

๑. นางสาวรังสิมา รอดรัศมี ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือพร้อมทั้งยื่นพยานหลักฐานเป็นคลิปวิดีโอ ประกอบคำชี้แจง และชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า เมื่อครั้งพยานเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสงคราม พรรคประชาธิปัตย์ ได้ร้องเรียนกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด แต่ประธานในที่ประชุมเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ สำหรับในคดีนี้ พยานยืนยันว่า นายนิสร ทองธิราช ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามที่ปรากฏในคลิปวิดีโอ ประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ ที่เป็นเหตุการณ์เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา



ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สอง มาตรา ๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ และตาม
คดีปฎิวัติสน้ประกอบหนังสือชี้แจงของพยาน ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๗ ที่เป็นเหตุการณ้เกิดขึ้น
ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สอง มาตรา ๒๐
เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งคดีปฎิวัติสน้ทั้งสองนั้น พยานได้ให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพ
เหตุการณ้ไว้เพื่อเป็นหลักฐาน

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคดีปฎิวัติสน้ และให้พยานอธิบายเหตุการณ้ตามภาพที่ปรากฏ
พร้อมตอบข้อซักถาม พยานยืนยันว่าเป็นเหตุการณ้ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ
กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.
สำหรับเสียงพูดในคดีปฎิวัติสน้คือ เสียงของนายวิสุทธิ ไชยจรูณ ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ในขณะนั้น และบุคคลในคดีปฎิวัติสน้ซึ่งกำลังใช้บัตรคือ นายนริศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จังหวัดสกลนคร พยานชี้แจงต่อไปว่า วิธีการใช้บัตรลงคะแนนนั้น ประธานในที่ประชุมจะแจ้งให้
สมาชิกแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุม จากนั้นสมาชิกจะเสียบบัตรลงในช่องอ่านบัตรเพื่อแสดงตน
เมื่อประธานในที่ประชุมแจ้งให้สมาชิกลงมติได้ สมาชิกจะกดปุ่มลงคะแนนอย่างหนึ่งอย่างใด
ซึ่งสามารถเลือกกดปุ่มเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง

๒. นายนริศร ทองธิราช ยืนยันชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า บัตรที่ใช้
ในการออกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี ๓ ประเภท ได้แก่ บัตรประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
บัตรลงคะแนนเสียง และบัตรลงคะแนนเสียงสำรองซึ่งมีไว้ในกรณีบัตรลงคะแนนเสียงเกิดปัญหา
ใช้งานไม่ได้ สำหรับกรณีบัตรของพยานมักจะมีปัญหาเป็นประจำ พยานจึงเตรียมบัตรสำรองไว้เสมอ
ซึ่งเมื่อดูภาพในคดีปฎิวัติสน้อาจเห็นเสมือนว่าพยานถือบัตรลงคะแนนหลายบัตร แต่พยานยืนยันว่า
พยานไม่ได้ลงคะแนนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น นอกจากนั้น การกล่าวอ้างเรื่องการ
ใช้บัตรลงคะแนนแทนกัน ได้มีการตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงหลายครั้ง แต่ผลปรากฏว่าไม่พบ
การกระทำความผิดหรือมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา และพยานก็ไม่ได้ถูกร้องเรียนหรือถูกตั้งกรรมการ
ตรวจสอบว่าได้กระทำการดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับคดีปฎิวัติสน้ที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้าง พบข้อพิรุช
ในเรื่องระยะเวลาที่ประธานในที่ประชุมขอผลการลงคะแนน ในคดีปฎิวัติสน้ใช้ระยะเวลากว่า ๑ นาที
๒๓ วินาที ทั้งที่โดยปกติแล้วจะใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๒ ถึง ๓ วินาที ต่อการลงคะแนนแต่ละครั้ง



ภาพในคลิปวิดีโอที่ค้นจึงหาใช้การลงคะแนนเพื่อขอมติในที่ประชุม และคลิปวิดีโอที่ค้นดังกล่าวอาจมีการตัดต่อมาประกอบข้ออ้างเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายผู้ร้อง และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดของพยานในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวพยานในทางใดมิได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงในประเด็นนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดคลิปวิดีโอที่ค้นซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ และคลิปวิดีโอที่ค้นซึ่งเป็นพยานหลักฐานประกอบหนังสือชี้แจงของนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และให้พยานอธิบายเหตุการณ์ตามภาพที่ปรากฏพร้อมตอบข้อซักถาม พยานรับว่าบุคคลที่ปรากฏในภาพของคลิปวิดีโอที่ค้นทั้งสองเป็นตัวยานจริง และเสียงพูดในคลิปวิดีโอที่ค้นเป็นเสียงของนายวิสุทธิ ไชยณรงค์ ประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่พยานไม่รู้ว่าเป็นการประชุมพิจารณาเรื่องใด ส่วนภาพในคลิปวิดีโอที่ค้นที่เห็นว่าพยานมีบัตรลงคะแนนหลายบัตรนั้นยืนยันว่าเป็นบัตรของพยาน เนื่องจากพยานมักจะลืมบัตรลงคะแนนและทำบัตรลงคะแนนหายบ่อยครั้ง พยานจึงมีทั้งบัตรจริงและบัตรสำรอง และพยานมีพฤติกรรมชอบเสียบบัตรลงคะแนนของตนหลายครั้งในการแสดงตนและลงคะแนน ซึ่งพยานกระทำเช่นนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ พยานไม่ได้นำบัตรจริงและบัตรสำรองของตนแสดงต่อศาล แต่ได้ชี้แจงถึงรูปร่างลักษณะของบัตรว่าบัตรจริงมีรูปถ่ายบุคคลปรากฏที่บัตร ส่วนบัตรสำรองจะไม่มี

๓. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้ร้องที่ ๒ ได้ชี้แจง สรุปได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีบัตรแสดงตนและลงคะแนนที่เป็นบัตรจริงได้เพียง ๑ บัตร เท่านั้น หากบัตรจริงชำรุดสูญหายต้องยื่นเรื่องขอบัตรจริงใหม่ ซึ่งรหัสที่บันทึกในบัตรเดิมจะถูกยกเลิกไม่สามารถนำมาใช้ในเครื่องลงคะแนนได้ ส่วนกรณีสมาชิกไม่ได้นำบัตรจริงมาในการประชุมครั้งใด สมาชิกสามารถขอบัตรสำรองจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่บัตรสำรองมีรูปร่างลักษณะแตกต่างจากบัตรจริง โดยบัตรสำรองเป็นบัตรสีชมพูและไม่มีรูปถ่ายบุคคลปรากฏที่บัตร และเป็นไปไม่ได้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะมีบัตรได้ถึงสามสี่บัตร ซึ่งภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ค้นเห็นว่าบัตรมีลักษณะเหมือนกันและไม่ใช้บัตรสำรอง ส่วนระบบบันทึกการลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ บัตรที่ใช้ชื่อสมาชิกคนเดียวกันจะมีรหัสชุดเดียวกัน หากสมาชิกใช้บัตรที่มีชื่อสมาชิกคนเดียวกันลงคะแนนไปแล้ว เมื่อถึงบัตรนั้น



ออกมา และนำบัตรที่เป็นรหัสของบุคคลเดียวกันเสียบเข้าไปอีก เครื่องลงคะแนนจะแสดงสัญญาณไฟว่าสมาชิกได้ลงคะแนนไปแล้ว สมาชิกคนนั้นไม่สามารถกดปุ่มลงคะแนนซ้ำอีก ซึ่งภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่เห็นได้ชัดว่าเมื่อบุคคลในภาพดึงบัตรออกและเสียบบัตรเข้าไปใหม่ก็ต้องกดแสดงตนอีกครั้ง ผู้ร้องที่ ๒ จึงยืนยันว่าภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่เห็นเป็นการลงคะแนนแทนบุคคลอื่นอย่างแน่นอน

๔. นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี ยืนยันชัดแจ้งเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. โดยหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีการศึกษาถึงแนวทางที่ได้เคยมีการปฏิบัติในการออกกฎหมายกู้เงินในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายเงินตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ (เรื่องเสร็จที่ ๘๘๘/๒๕๕๒) กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเห็นว่าการที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ไม่ต้องนำเงินกู้ส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวจึงไม่ใช่การจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ ดังนั้น เงินกู้จึงไม่ถือเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ แต่เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่หมายความถึงการกู้เงินและการใช้จ่ายเงินกู้ได้ เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องกู้เงินนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ จะต้องขออนุมัติรัฐสภาโดยเฉพาะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินในระบบเงินนอกงบประมาณ โดยมีแหล่งที่มาของเงินจากเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และมีข้อกำหนดไม่ต้องนำเงินกู้นั้นส่งเข้าคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งให้สามารถนำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ ซึ่งจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้ในรายละเอียดต่อไป และร่างพระราชบัญญัตินี้



ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอและบริหารโครงการ โดยมีกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ในหมวด ๒ คือ การเสนอและบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และมีขั้นตอนการจัดซื้อ จัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินกู้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลได้พัฒนาระบบบริหารจัดการโครงการลงทุนด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้สามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอิสระและรัฐสภา อีกทั้งกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและความคุ้มค่าในการลงทุนในหลายโครงการแล้ว

สำหรับการชำระคืนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แม้ว่าในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๓ ได้กำหนดให้ “เงินต้น ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ให้จ่ายจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ...” ด้วยเหตุนี้ งบประมาณในการชำระหนี้ในแต่ละปีจะเป็นสัดส่วนกับกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และความจำเป็นของรัฐบาลในการใช้จ่ายตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปี รวมทั้งเป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ดังนั้น การกำหนดสัดส่วนของงบชำระหนี้ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของสถานการณ์และความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา จึงมีการศึกษาระยะเวลาที่เหมาะสมในการชำระคืนเงินกู้ เพื่อกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง โดยกำหนดหลักการชำระคืนหนี้ในกรอบระยะเวลาไม่เกิน ๕๐ ปี เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกับการบริหารจัดการหนี้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบหลักการในการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว โดยคำนึงถึงกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังที่กำหนด คือ สัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ ๑๕ เพื่อให้มีกรอบวงเงินและสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายและภารกิจของรัฐอย่างเหมาะสม

การที่ต้องตราพระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนมีไม่เพียงพอ และเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในแต่ละปีมีแนวโน้มลดลง จึงเป็นข้อจำกัดในการลงทุนในโครงการพัฒนาด้านระบบคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องใช้วงเงินลงทุนที่สูง และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนอย่างต่อเนื่อง การนำเอาโครงการลงทุนที่มีการผูกพันวงเงิน



งบประมาณเพื่อลงทุนต่อเนื่องหลายปีมาบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะก่อให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การจัดทำงบประมาณขาดดุล ในสัดส่วนที่สูงจนเต็มกรอบเพดานการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสี่ยง ในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต สำหรับเหตุผลที่ต้องกำหนดระยะเวลาการกู้เงินให้เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลา ๗ ปี คือ ไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ นั้น พิจารณาจากระยะเวลาในการ ดำเนินโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง เนื่องจากมีความพร้อมในเรื่องของแหล่งเงิน ที่จะนำมาใช้ได้ในการดำเนินโครงการแล้ว นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ ของประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ

การพิจารณาความเสี่ยงของการลงทุนในครั้งนี้ได้คำนึงถึงกรอบวินัยการเงินการคลังที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ให้อยู่ในระดับประมาณ ร้อยละ ๕๐ ของ GDP ซึ่งการกู้เงินจำนวนสองล้านล้านบาท ในระยะเวลาประมาณ ๗ ปี เพื่อมาลงทุน ภายใต้การบริหารจัดการหนี้อย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาลจะทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP อยู่ในระดับไม่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ แม้ว่ากรอบความยั่งยืนทางการคลังจะกำหนดให้สัดส่วน หนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ ๖๐ ก็ตาม เนื่องจากกระทรวงการคลังได้คำนึงถึงกรณีเกิดเหตุการณ์ นอกเหนือจากที่ได้คาดการณ์ไว้ รัฐบาลจึงสำรองวงเงินกู้ไว้สำหรับกรณีฉุกเฉินประมาณร้อยละ ๑๐ ของ GDP ซึ่งถือว่าได้คำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบคอบแล้ว โดยเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ใน กรอบวินัยการเงินการคลัง เนื่องจากประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกิน จำนวนเงินขั้นสูงหรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วนหนี้สาธารณะเทียบกับ GDP ไม่เกิน ร้อยละ ๖๐ และประการที่สอง ภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ในการชำระคืนเงินต้นและ ดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้น พยานได้ตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ถึงขนาดจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจ หลีกเลียงได้จนถึงระดับที่จะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ และการกู้เงินในลักษณะเช่นนี้ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่เคยมีการดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติมาก่อน มีเพียงการดำเนินการตราเป็นพระราชกำหนด



เช่น พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำ และสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้น

๕. นางสาวจุฬารัตน์ สุธีธร ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ยืนยันคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือเป็นเงินแผ่นดิน สำหรับมาตรการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอและบริหารโครงการ มีกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน ในหมวด ๒ คือ การเสนอและบริหารจัดการโครงการ ได้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน ส่วนการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ดำเนินโครงการที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากมีข้อจำกัดในการลงทุนในโครงการพัฒนาด้านระบบคมนาคมขนส่งของประเทศที่ต้องใช้วงเงินลงทุนที่สูงและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผน เพื่อให้ได้เครือข่ายการคมนาคมที่สมบูรณ์ภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสม โดยกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องประมาณการรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ในแต่ละปี จึงจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายของปีนั้น ๆ และกำหนดกรอบวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดเพดานการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลไว้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การจัดทำงบประมาณขาดดุลในสัดส่วนที่สูงจนเต็มกรอบเพดานการเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการคลังในอนาคต โดยกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณได้ทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อจัดทำงบประมาณแบบสมดุลภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีวินัยการคลัง นอกจากนี้ยังพิจารณาแนวทางการจัดหางบการเงินลงทุนเพิ่มเติมโดยใช้เงินกู้ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อสนับสนุนโครงการตามแผนงานที่กำหนด การกู้เงินจากต่างประเทศและการค้าประกันเงินกู้มีข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและระยะเวลาตามแผนงานได้ จากข้อจำกัดของกรอบเงินลงทุนภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปี และการใช้เงินกู้ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหาร



หนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงมีความจำเป็นต้องมีการกู้เงินเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากการกู้เงินที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราร่างพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบเอาไว้แล้วอย่างรัดกุมมากกว่าการดำเนินโครงการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๖. นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ยืนยันชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า มาตรการในการตรวจสอบกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ การเสนอและการบริหารจัดการโครงการ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ โดยได้มีการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ และด้านคมนาคมขนส่ง รวมทั้งการพิจารณายุทธศาสตร์ประเทศ การกำหนดเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ในภูมิภาค เพื่อนำมาจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเป็นผู้จัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วน ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงการเตรียมกรอบวงเงินสำหรับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน แต่ไม่ใช่การอนุมัติโครงการ การอนุมัติโครงการต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้งต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่เป็นข้อเท็จจริงที่แท้จริง ซึ่งจะต้องอธิบายกับสังคมได้ว่า ผลตอบแทนการลงทุนคุ้มค่าหรือไม่ ส่วนเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินนโยบายตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม คือ ปรับเปลี่ยนการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่าให้มากขึ้น และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางและขนส่งทั่วประเทศและเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และพัฒนาความคล่องตัวในกรุงเทพมหานครและเชื่อมโยงสู่ภูมิภาค ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และเป็นโครงการทั้งหลายของกระทรวงคมนาคมที่พัฒนากันมาหลายปีหลายรัฐบาลแล้ว ซึ่งอันที่จริงแล้วโครงการทั้งหมดที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์มีมูลค่าถึง ๔.๒ ล้านล้านบาท แต่กระทรวงคมนาคมได้หารือกับกระทรวงการคลังและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จึงได้กำหนดกรอบวงเงินที่เหมาะสมกับสภาพ



เศรษฐกิจในการชำระคืนหนี้เงินกู้และกรอบวินัยทางการคลัง คือจำนวนไม่เกินสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลาดำเนินการ ๗ ปี ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสมกับการลงทุนและสอดคล้องกับ โครงการที่ได้เตรียมการล่วงหน้าก่อนนี้แล้ว สำหรับปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจไม่ได้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ที่เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการเพื่อให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงิน และสามารถป้องกันปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วยการจัดระบบให้ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างเข้มแข็งได้

๗. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ยืนยันคำชี้แจงเป็นหนังสือ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าหนังสือชี้แจงชัดเจนแล้วจึงงดการชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่าการตราร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. สามารถกระทำได้ เนื่องด้วยการกู้เงินของรัฐบาลเป็นการก่อหนี้ ผูกพัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องกู้เงิน ที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ ก็จะต้องขออนุมัติจากรัฐสภาเป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๑๔๓ จึงบัญญัติรับรองหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภา โดยนัยของ มาตรา ๑๔๓ (๓) ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่ารวมถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องการเงินด้วย กล่าวคือ ในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีเหตุตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญ กล่าวคือ การให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นเงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินสองล้านล้านบาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามยุทธศาสตร์และ แผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ การกู้เงินให้กระทำได้ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ แผนงานหรือโครงการ มีการติดตามและประเมินผลโดยกระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของ โครงการ คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร



และวุฒิสภาเพื่อทราบภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และการตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่ว่า “... ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ...” ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นข้อที่แสดงและสนับสนุนว่า การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น หากรัฐบาลจะจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อน จะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน และเมื่อมีการจ่ายเงินไปก่อนแล้ว ก็จะต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังในเวลาต่อมาไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ซึ่งการจ่ายเงินแผ่นดินที่รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนได้ตามนัยของมาตรา ๑๖๕ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ก็คือการจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังเท่านั้น รัฐบาลจะเอาเงินจากแหล่งอื่นมาจ่ายมิได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความในตอนที่ห้าของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปแล้วก่อนด้วย ดังนั้น ตามนัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่อาจหมายความว่าความรวมถึงการจ่ายเงินกู้ที่มีกฎหมายกำหนดให้นำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เพราะเงินกู้ใดที่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ก็จะไม่มีการนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และไม่มีการนำเข้าบัญชีเงินคงคลังด้วยแล้วก็จะเกิดผลไปในทางที่ว่า เมื่อรัฐบาลกู้เงินและได้รับเงินกู้จากผู้ให้กู้แล้ว ก็จะสามารถนำเงินกู้นั้นไปจ่ายก่อนได้ โดยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้กู้เงินได้ แต่เมื่อใช้จ่ายเงินกู้ไปแล้วกลับจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว เงินที่รัฐบาลนำไปใช้จ่ายนั้น เป็นเงินที่ได้รับจากผู้ให้กู้ มิได้นำเงินคงคลังมาใช้จ่ายแต่ประการใด

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาข้อความของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “... ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย” คำว่ารายได้



ในส่วนนี้คือรายได้ของรัฐที่เกิดจากภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รัฐพาณิชย์ หรือรายได้อื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นรายได้แผ่นดิน หรือเป็นเงินรายได้ที่รัฐบาลได้รับชำระไว้โดยไม่มีข้อผูกพันต้องจ่ายคืน ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินที่ได้รับมาโดยมีข้อผูกพันต้องจ่ายคืนจึงไม่ถือเป็นรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ บัญญัติไว้

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา ๑๖๕ เพราะประสงค์ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง และต้องเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีเงินรายได้ของคนที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือเป็นกรณียกเว้นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของรายได้แผ่นดิน การพิจารณาคำว่า “รายได้แผ่นดิน” จึงต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ ซึ่งกำหนดให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ประกอบกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ มาตรา ๔ ที่ว่า ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ารายได้แผ่นดิน ได้แก่ เงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับไว้เป็นกรณีสิทธิ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

สรุปได้ว่า เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถนำเงินรายได้นั้นไปใช้จ่ายเพื่อการใด ๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นกำหนดไว้ หรือตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ แต่ในส่วนเงินรายได้ของหน่วยงานรัฐที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นแล้ว ก็จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป



ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๐ และเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีการกำหนดไว้ว่าไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และให้นำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เมื่อไม่มีการนำส่งคลังย่อมไม่อาจมีสถานะทางกฎหมายเป็น “รายได้แผ่นดิน”

๘. นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ และมอบหมายให้นายชนรรค์ พุทธิมิลินประทีป รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นผู้แทน ชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า ความหมายของเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ มิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แต่น่าจะหมายความเฉพาะเงินที่อยู่ในความหมายตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า บรรดาเงินที่ส่งคลังให้แก่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด ที่ส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินไว้ นั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ และมาตรา ๖ ได้บัญญัติให้การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ให้กระทำเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ มาตรา ๖ บัญญัติในแนวทางเดียวกันว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจากเงินคงคลังว่า จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

สำหรับมาตรา ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งบัญญัติให้เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งเป็นการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในนามของรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมิใช่เป็นการกู้เงินของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของรัฐ โดยเฉพาะ ดังนั้น เงินกู้ดังกล่าวจึงเป็นเงินกู้ของรัฐบาลมิใช่ของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานของรัฐกู้เงิน จึงมิใช่เงินรายได้ตามความในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ และการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือว่าเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการเงิน



การคลังและงบประมาณของประเทศแล้ว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ โดยเฉพาะมาตรา ๑๓๐ ใดๆก็ดี คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการ กู้เงินของกระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามความในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ มาตรา ๑๔๒ ประกอบมาตรา ๑๔๓ (๓) จึงไม่อยู่ในข่ายของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ รัฐสภาสามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อกู้เงินและกำหนด วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อนำเงินกู้ไปใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง จึงถือว่าการ ดำเนินกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ การตราพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ ประกอบ มาตรา ๑๔๓ (๓) มิได้อยู่ภายใต้บังคับของหมวด ๘ แต่ประการใด

๕. นางสาวประพิร อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ และได้มอบหมายให้ นายภัทรชัย ชูช่วย ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือ หน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความ รวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ด้วยเหตุนี้ เงินแผ่นดิน จึงมีความหมายว่า บรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช่เป็นกรรมสิทธิ์ หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือ



ครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมาเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน หรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดินรวมถึงเงินรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย

การรักษาวินัยการเงินการคลังและงบประมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการกระจายรายได้ และจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม วินัยทางการเงินการคลังประกอบด้วยวินัยทางการเงิน วินัยทางการคลัง และวินัยทางงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีวินัย คุ่มค่า โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ แม้จะเป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐได้รับมาและสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานของ หน่วยงานได้โดยไม่มีข้อผูกพันจะต้องชำระคืนก็ตาม ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของการรักษาวินัยการเงิน การคลังและงบประมาณตามรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการตรวจสอบ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และข้อบังคับของหน่วยรับตรวจ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการโครงการดังกล่าว หากจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี การควบคุมตรวจสอบจะมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่เคร่งครัดรัดกุมและมีความเสี่ยง น้อยกว่าระบบการควบคุมตรวจสอบตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและบัญชี



การเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีแผนการเงินประจำปีอันสมบูรณ์สำหรับส่วนราชการทั้งมวลให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามกำลังเงินเป็นงวด ๆ และให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญในหมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ หมวด ๔ การโอนงบประมาณ และหมวด ๕ การควบคุมงบประมาณ แต่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง มีผลให้เงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๕ ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๓ การจัดทำงบประมาณ หมวด ๔ การโอนงบประมาณรายจ่าย และหมวด ๕ การควบคุมงบประมาณ อีกทั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ มีผลให้ไม่ต้องส่งเงินกู้เข้าบัญชีและเบิกจ่ายเงินจากบัญชีตามระบบบัญชีของรัฐตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๐. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่บัญญัติหลักการเพื่อพิทักษ์วินัยการเงินการคลังไว้เป็นหมวดหมู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ เนื่องจากคาดว่าประเทศต่างๆ จะประสบปัญหาวิกฤตการเงินการคลัง อันเนื่องจากวินัยการคลังหละหลวม รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อโครงการประชานิยมมากเกินไป ส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังมากขึ้น ภาระหนี้รัฐบาลสูง และยังคงเป็นแหล่งที่มีการทุจริต ทำลายหลักคุณธรรม ส่งผลกระทบในสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ จึงมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส การถ่วงดุล การรักษาความมั่นคงของระบบการคลัง และก็ยังให้ความสำคัญคล่องตัวเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของรัฐบาลให้มีความต่อเนื่อง

สำหรับปัญหาว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ หรือไม่ เห็นว่า คำว่าเงินแผ่นดินไม่ปรากฏคำนิยามในกฎหมายใด จึงต้องหมายถึงเงินของรัฐทุกบัญชีทุกแหล่ง และเงินกู้ยืมถือเป็นเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้หรือมีการรับเงินค่าภาษีอากร เงินเหล่านั้นจะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้



หรือเงินภาษีถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น การตีความว่าเงินกู้ไม่ใช่เงินแผ่นดินเปรียบเสมือนการตีความว่าเงินภาษีอากรไม่ใช่เงินแผ่นดินซึ่งไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มีการส่งจ่ายเงินแผ่นดิน จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มียุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศเป็นเรื่องที่ดีและสมควรมีไว้ให้เป็นแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งของประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ โดยจัดลำดับความสำคัญโครงการ มีการเชื่อมโยงระบบในพื้นที่ มีการแบ่งการก่อสร้างเป็นระยะ แต่สำหรับโครงการสาธารณูปโภคตามที่ปรากฏในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เพิ่งเริ่มต้นจึงต้องมีการศึกษาและออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายปี ไม่ใช่เร่งรีบดำเนินการโดยข้ามขั้นตอนการกลั่นกรองตรวจสอบ ในส่วนของการกู้หรือการหาแหล่งเงินเพื่อก่อสร้าง ควรพิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยกระทรวงการคลังควรมีการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ให้ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง และการอนุมัติการกู้เงินก้อนใหญ่อย่างทันทีทันใดนั้น จะผิดหลักการที่ดีในการบริหารโครงการลงทุนขนาดใหญ่และเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังให้มากยิ่งขึ้น แต่หากรัฐบาลมีการดำเนินการในโครงการนี้อย่างพอดี ด้วยวงเงินที่เหมาะสมจะมีประโยชน์มาก เพราะจะเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ ช่วยแก้ไขปัญหาการว่างงานให้ประชาชนมีงานทำ และรัฐบาลมีรายได้มาชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งกระทบดุลบัญชีเดินสะพัดและค่าเงินบาท ซึ่งอาจจะนำประเทศเข้าสู่วิกฤตทางการคลัง และหากร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าและระบบขนส่งสาธารณะได้ รัฐบาลยังสามารถอาศัยวงเงินงบประมาณและวงเงินกู้ รวมทั้งวงเงินที่ค้ำประกันเพื่อก่อนหน้านี้ผูกพันในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยทำอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไปตามแผนแม่บทและกรอบวินัยการเงิน



การคลังที่ได้วางไว้ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลก็ไม่เคยใช้วงเงินตามมาตรา ๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือกู้เงินต่างประเทศได้เต็มวงเงิน และตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ หากมีการดำเนินการใช้วงเงินกู้ตามช่องทางเหล่านี้ก็ต้องอยู่ในกรอบที่มีการถ่วงถ่วงและสามารถตรวจสอบได้

๑๑. นายทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า ในเรื่องผลกระทบต่อระบบการเงินและการคลังของประเทศนั้น พยานเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินจำนวนถึงสองล้านล้านบาท ภายในระยะเวลา ๗ ปี ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเป็นการแย่งบลงทุนของกระทรวงคมนาคมออกมาต่างหากจากวิธีการงบประมาณตามปกติ โดยอ้างว่าเพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องของโครงการ แต่โครงการจำนวนหลายโครงการไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะกู้เงิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านความเสี่ยงทางการเงินที่เกิดขึ้นจากผลกระทบในการรักษาระดับเพดานหนี้ไม่ให้เกินร้อยละ ๖๐ เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจโลกที่ไม่แน่นอนและอัตราดอกเบี้ยที่มีแนวโน้มจะสูงขึ้นในอนาคต รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น หากการตราพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้อย่างส่งผลให้การลงทุนของรัฐในอนาคตจะมีการตรากฎหมายในทำนองเดียวกันเพื่อไม่ต้องดำเนินการตามระบบงบประมาณปกติอีกต่อไป

๑๒. นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า การบริหารการเงินการคลังของประเทศต้องมีความมั่นคงในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ประจักษ์ โดยการยึดถือกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยรัฐสภา และมีขั้นตอนการใช้จ่ายเงินและการติดตามตรวจสอบที่รัดกุม รักษากรอบวินัยการเงินการคลังโดยมีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. หากมีการดำเนินการแล้วจะมีผลเสียต่อระบบการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก ประการแรก รัฐสภาจะไม่สามารถกำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินใน โครงการเหล่านี้ได้อย่างรัดกุมและถี่ถ้วน



ซึ่งไม่เหมือนกับกรณีการดำเนินการในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณตามปกติ เนื่องจาก
ร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๘ ให้ฝ่ายบริหารรายงานการดำเนินการต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
เพื่อทราบเท่านั้น จึงเป็นการตัดกระบวนการถ่วงดุลในการกำกับควบคุมจากรัฐสภาออกไป
ประการต่อมา โครงการลงทุนพื้นฐานในร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกลไกการขนส่งขนาดใหญ่
มีการเชื่อมโยงเครือข่ายการขนส่งทั้งในและต่างประเทศ และมีวงเงินลงทุนที่สูงเป็นประวัติการณ์
โครงการเช่นนี้เป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของประเทศ ซึ่งโดยปกติจะมีขั้นตอนการพิจารณา
ในด้านต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคม ผลกระทบ
ต่อการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น จึงไม่ควรดำเนินการอย่างรีบเร่ง สมควรจะมีการปรึกษาหารือกัน
ในรัฐสภาอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อกำหนดวิธีการคัดเลือกโครงการ ลำดับความสำคัญก่อนหลัง
และคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ ซึ่งวิธีการดำเนินการที่รอบคอบรัดกุมดังกล่าวมีการกำหนด
ไว้แล้วในขั้นตอนการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ ประการสุดท้าย หากมีการดำเนินการ
ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเปิดช่องให้ในอนาคต รัฐบาลสามารถนำเสนอกฎหมายเพื่อโครงการต่าง ๆ
โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณ ซึ่งต่อไปก็จะสามารถเสนอกฎหมายทำนองนี้ได้อีกโดยไม่จำกัด
ทำให้เจตนารมณ์ในการกำกับควบคุมโดยรัฐสภาผ่านกระบวนการงบประมาณไม่ได้ผล เพราะฉะนั้น
การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕
และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๖
ถึงมาตรา ๑๗๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้รัฐสภากำกับควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล
ผ่านกระบวนการงบประมาณ จึงมีเจตนารมณ์จะให้รัฐบาลต้องนำเงินที่ได้จากการกู้
ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาส่งคลังเสียก่อนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วย
เงินคลัง

สำหรับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ พยานเห็นว่าเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งโดยหลักการ
ทางการเงินการคลังย่อมประสงค์ให้รัฐสภาควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศโดยผ่านกระบวนการ
งบประมาณ ยกเว้นเฉพาะในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินเท่านั้น หากเป็นการกู้เงินในสถานการณ์ปกติทั่วไป
ย่อมต้องบังคับให้ส่งคลังเสียก่อน เพราะฉะนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่เรื่องจำเป็นเร่งด่วน



แต่เป็นการกู้เงินในสถานการณ์ปกติทั่วไปดังเช่นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้น หากมีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะทำให้ระบบงบประมาณไม่มีความหมายอีกต่อไป

๑๓. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจา สรุปได้ว่า การบริหารเงินของกระทรวงการคลัง เงินรายรับจะต้องนำส่งคลัง เข้าบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๑ ซึ่งเปิดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อจะจ่ายเงินต้องจ่ายเงินเข้าไปในบัญชีเงินคลังบัญชีที่ ๒ ซึ่งเป็นบัญชีที่เปิดไว้สำหรับจ่ายเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับเงินกู้ยืมที่พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๐ บัญญัติให้การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลก็ต้องนำเงินกู้อส่งคลังทั้งหมด ส่วนการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พยานเห็นว่า จะต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ซึ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ก็ถือเป็นเงินแผ่นดิน การนำเงินกู้อส่งคลังหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นที่จะทำให้เงินกู้ไม่เป็นเงินแผ่นดิน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินกู้ที่เป็นเงินแผ่นดินจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลังและต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นได้ว่า ไม่ใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ แต่เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้กลับมีเนื้อหาทำนองเดียวกับพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการที่มีความเร่งด่วน จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เนื่องจากเมื่อรวมค่านวงเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถกู้ได้ ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกด้วย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกู้เงินที่ไม่มีรายละเอียดโครงการที่ชัดเจนและครบถ้วน ทำให้เงินกู้ยืมใช้เวลาดำเนินการตามโครงการมากกว่าที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากนี้โครงการดังกล่าวยังไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติได้จากเหตุผลข้างต้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อหนี้สาธารณะสำหรับโครงการที่ไม่เร่งด่วน เพราะการก่อหนี้ไม่อยู่ในกรอบวินัยการคลัง



ประกอบกับโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลผูกพันเพดานหนี้สาธารณะ ซึ่งมีภาระการชำระหนี้คืนและทำให้เกิดข้อจำกัดการจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อลงทุนพัฒนาโครงการที่จำเป็นในอนาคต และเมื่อรวมคำนวณต้นทุนเงินกับดอกเบี้ยตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี ก็จะมีภาระหนี้ของประเทศทั้งสิ้นห้าล้านล้านบาท ซึ่งเป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อการหารายได้มาชดใช้คืนเงินกู้ในอนาคต และอาจทำให้ประเทศไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัวอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ เมื่อพิจารณาจากแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศที่เป็นแผนระยะยาวแล้ว เห็นว่า อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถดำเนินการโดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้จ่ายตามโครงการในลักษณะผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรากฎหมายให้กระทรวงการคลังกู้เงินแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญให้มีการแถลงการณ์ปิดคดี ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องที่ ๑ ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีโดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่า เงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นเงินแผ่นดิน เพราะเป็นเงินที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะได้มีการนำเงินที่ได้จากการกู้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ก็ตาม ส่วนคำว่า การกู้เงินที่เป็นความหมายหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๓ นั้น มีความหมายถึงเฉพาะแต่ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเป็นการกู้เงินโดยเฉพาะ แต่ไม่รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเป็นการจ่ายเงินที่ได้รับจากการกู้ ซึ่งถือเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง ใช้บังคับเป็นการเฉพาะด้วย อีกทั้งไม่อาจอ้างว่าได้เคยมีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดกู้เงินต่าง ๆ ที่บัญญัติให้นำเงินที่ได้รับจากการกูไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง และไม่อาจอ้างว่าการกู้และการจ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความจำเป็นเพื่อการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากและต้องดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการจัดสรรงบประมาณตามปกติอาจมีอุปสรรคต่าง ๆ มาสนับสนุนในการตราร่างพระราชบัญญัตินี้



ผู้ร้องที่ ๒ ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีโดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่า เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดินที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ และไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราขึ้นเพื่อยกเว้นการจ่ายเงินแผ่นดินตามระบบงบประมาณปกติ ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงนี้ลดลง หากในอนาคตมีการกู้เงิน ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้อัตราส่วนระหว่างหนี้สาธารณะต่อ GDP สูงกว่า ร้อยละ ๖๐ เกินเพดานหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ จึงเป็นการก่อหนี้สาธารณะเกินสมควรและไม่สอดคล้อง กับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้สามารถกระทำได้โดยวิธีการของระบบงบประมาณ ตามปกติที่สอดคล้องกับกรอบวินัยการเงินการคลัง สำหรับปัญหาของระบบงบประมาณปกติ ที่ผ่านมาในการขอตั้งงบประมาณเพื่อนำมาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งจะได้รับ จัดสรรงบประมาณจำนวนน้อยกว่าที่ขอตั้งงบประมาณไว้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากหน่วยงานเบิกจ่าย งบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายจริงน้อยกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ทำให้ในปีงบประมาณถัดไป หน่วยงานนั้นได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยลง ซึ่งกรณีนี้กลับเป็นข้อดีของระบบงบประมาณปกติทำให้ การจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ส่วนข้อกังวลของรัฐบาล ที่ว่าวิธีการระบบงบประมาณตามปกติเป็นการดำเนินการที่ไม่สะดวกและไม่ต่อเนื่องอาจทำให้โครงการ พัฒนาโครงการพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งไม่แล้วเสร็จ เห็นได้ว่าความสะดวกที่เกิดขึ้นจาก ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพราะรัฐบาลสามารถดำเนินการโดยปราศจากการตรวจสอบซึ่งมีความเสี่ยง ให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี ยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดีโดยมีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีเหตุผลความจำเป็นเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาความสามารถ ในการแข่งขันทางเศรษฐกิจลดลงและปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่ง คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศและยุทธศาสตร์พัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญในการเปลี่ยนรูปแบบจากระบบ



การขนส่งทางถนนสู่ระบบการขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่า เชื่อมโยงเมืองเศรษฐกิจหลักในภูมิภาค ขยายขีดความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่ง ลดระยะเวลาการเดินทางขนส่ง ลดต้นทุนระบบ การจัดการขนส่งสินค้า ประหยัดพลังงาน โดยที่การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวต้องใช้จ่ายเงิน จำนวนมากและต้องมีแหล่งเงินแน่นอนที่จะนำมาใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง และมีการวางแผนการเงิน ระยะยาวที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องตรา ร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดให้มีการกู้เงินเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากการกู้เงิน ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และนำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาใช้จ่าย ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ

สำหรับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินในระบบงบประมาณ เริ่มต้นจากการตรากฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ เพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตามกฎหมาย หลังจากนั้น หน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจะขอเบิกเงินจากคลังเพื่อนำออกไป ใช้จ่ายตามกฎหมาย เช่น เงินเดือน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินสวัสดิการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของ ส่วนราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการจ่ายเงินแผ่นดินในระบบงบประมาณแล้ว การจ่ายเงิน แผ่นดินนอกระบบงบประมาณสามารถดำเนินการได้ โดยเงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินที่ปวง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน โดยเงินนอกงบประมาณดังกล่าวเป็นข้อยกเว้น การไม่นำเงินแผ่นดินส่งเข้าคลังตามกฎหมาย ดังที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๔ วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ บัญญัติไว้ เงินนอกงบประมาณดังกล่าว เช่น เงินทุนหรือกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เงินรายได้ขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เงินกู้ตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งตามพระราชกำหนดให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น



จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกรณีของเงินแผ่นดินนอกงบประมาณ เนื่องจากมีแหล่งที่มาจากเงินกู้ซึ่งไม่ต้องนำส่งเข้าคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ ซึ่งจะต้องมีการออกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้ในรายละเอียดต่อไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวิธีปฏิบัติของการใช้จ่ายเงินกู้ อีกทั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้มีการจัดทำเอกสารโดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับการพิจารณาขอรับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ส่วนการรักษากรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ที่บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของประเทศ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อกำกับดูแลและสร้างความยั่งยืนและเสถียรภาพของระบบการเงินการคลังของประเทศ และรองรับความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ ระดับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP ภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายงบลงทุนต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ รัฐบาลได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการชำระคืนหนี้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเทียบเคียงกรณีของประเทศญี่ปุ่น คาดว่าจะชำระคืนหนี้เงินกู้ได้ในระยะเวลาไม่เกิน ๕๐ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สอดคล้องกับอายุการใช้งานของโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ลงทุน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีการสร้างภาระผูกพันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด อีกทั้ง การลงทุนในโครงการต่าง ๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการศึกษาความคุ้มค่าในการลงทุนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียดและเป็นไปตามหลักการของเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบลงทุนในแต่ละปีงบประมาณได้ตามกรอบขั้นต่ำที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๕ เนื่องจากในบางปีงบประมาณประสบกับปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบลงทุนในปีงบประมาณนั้น ๆ จึงมีผลให้การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศขาดความต่อเนื่องกระทบต่อศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว การใช้วิธีการเพิ่มวงเงินลงทุนในวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยการเพิ่มการขาดดุลงบประมาณก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าวงเงินกู้



ในการขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มขึ้น จะถูกนำไปใช้ในการลงทุนในโครงการ โครงสร้างพื้นฐาน ตามวงเงินที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด

กรณีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ เห็นได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย แม้ว่าตามมาตรา ๖ กำหนดให้เงิน ที่ได้รับจากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังก็ตามและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถ ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบ การบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ เพื่อป้องกันไม่ให้นหน่วยรับตรวจกระทำการใด ๆ ที่อาจ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดินได้ โดยคณะรัฐมนตรีไม่สามารถยับยั้งหรือห้ามมิให้ มีการตรวจสอบดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจง เอกสารประกอบ พยานหลักฐาน และคำแถลงการณ์ ปิดคดี แล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วย การเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยประการแรกตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างว่า การแสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนายนิสร ทองธีรราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นที่ปรากฏภาพในคลิปวิดีโอคือบุคคลใด จากการไต่สวนผู้ร้องที่ ๒ และนางสาวรังสิมา รอดรัศมี พยานของผู้ร้องที่ ๒ ยืนยันว่า บุคคลตามภาพในคลิปวิดีโอคือ นายนิสร ทองธีรราช อีกทั้งนายนิสร ทองธีรราช รับผิดชอบต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บุคคลตามภาพในคลิปวิดีโอเป็นตนเองจริง ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อมาว่า ภาพในคลิปวิดีโอแผ่นที่ ๑ เป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด จากการไต่สวนนางสาวรังสิมา รอดรัศมี และนายนิสร ทองธีรราช ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญสอดคล้องต้องกันว่า เสียงที่ปรากฏในคลิปวิดีโอคือ เสียงของนายวิสุทธิ ไชยธรรม ประธานในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ที่กล่าวว่า “ขอตรวจสอบองค์ประชุมนะครับ ส่งผลคะแนน ๓๑๐ ท่าน ครอบองค์ประชุม เป็นการลงมติในมาตรา ๖ ไม่มีการแก้ไข เชิญสมาชิกใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนครับ” เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. แล้วเห็นว่าตรงกัน นอกจากนี้ เสียงในคลิปวิดีโอแผ่นที่ ๒ ได้ปรากฏเสียงของประธานในที่ประชุมกล่าวว่า “ขอสงวนคำแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๒๐ โปรดกดปุ่ม เห็นด้วยครับ สมาชิกท่านใดไม่เห็นด้วยกับกรรมาธิการที่ขอสงวนความเห็นหรือผู้แปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๒๐ โปรดกดปุ่ม ไม่เห็นด้วยครับ” เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. แล้วเห็นว่าตรงกัน จึงฟังได้ว่า คลิปวิดีโอดังกล่าวเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน



- ๓๓ -

เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างจริง

สำหรับข้อโต้แย้งของนายนิสร ทองธिरาช ที่อ้างว่า ภาพในคลิปวิดีโอที่สนับเป็นการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติ เนื่องจากตนเองมีบัตรหลายบัตรทั้งบัตรจริงและบัตรสำรอง ประกอบกับตนเองมีพฤติกรรมเสียบบัตรหลายครั้งในการแสดงตนและลงมตินั้น ข้อเท็จจริงในทางได้สวนปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีบัตรฉบับจริงโดยมีรูปภาพเจ้าของบัตรได้เพียงคนละ ๑ บัตร และจะขอบัตรสำรองได้อีก ๑ บัตร ซึ่งบัตรสำรองจะไม่มีรูปภาพเจ้าของบัตร ส่วนภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่สนับดังกล่าวปรากฏว่า บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนทุกบัตรที่นายนิสร ทองธिरาช เสียบในเครื่องอ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนหรือลงมติที่มีรูปภาพปรากฏอยู่ทุกบัตร ประกอบกับข้อที่นายนิสร ทองธिरาช กล่าวอ้างนั้น เป็นพฤติกรรมที่ไม่มีเหตุผล ฝิดวิสัยของผู้ที่มีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และขัดต่อพฤติกรรมโดยปกติของวิญญูชน ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น จึงฟังได้ว่า นายนิสร ทองธिरาช ได้ใช้บัตรแสดงตนและลงมติแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การกระทำของนายนิสร ทองธिरาช มีผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แล้ว ยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณตนไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง



ของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๖๕ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบวินัยการเงิน การคลังไว้ในมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม

ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่าเงินกู้ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบคำชี้แจงของพยานแล้ว เห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ที่บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ตรวจสอบ” หมายความว่า “การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิ ในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ



มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย” ประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้ง ๔ ปาก ได้แก่ นางสาวประพิร อังกินันท์ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงเป็นเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

เนื่องจากการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำให้ต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณ



การรายรับ และวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณ ให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะราย ในรูปแบบต่าง ๆ ความจำเป็นในการตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีที่ย้อนอนุมัติงบประมาณนั้นและปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดรายละเอียดของเอกสารประกอบงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดวิธีการจัดตั้งงบประมาณ กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ผ่านรัฐสภาแล้ว สำหรับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเงินแผ่นดินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังและการเบิกจ่ายเงินคงคลัง ให้กระทำได้เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินต้องกระทำเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้ผู้แทนปวงชนได้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน โดยมีเอกสารประกอบการพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยกำหนดการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการไว้อย่างชัดเจนตรวจสอบได้

ส่วนร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วย



วิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการกรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน” และมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” เห็นว่าการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจนดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กรณีจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำได้โดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้

สำหรับประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของพยานบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงไปในทำนองเดียวกันว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.



มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และรองรับการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ อันมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการลงทุนของภาคเอกชนว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยจะสามารถดำเนินการสร้างแล้วเสร็จอย่างแน่นอน เนื่องจากการใช้เงินในระบบงบประมาณปกติมีข้อจำกัดหลายประการทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีพิเศษ อย่างไรก็ตาม ผู้แทนคณะรัฐมนตรีตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า ความจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ถึงขนาดที่ต้องตราพระราชกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจในระดับหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณปกติได้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการไต่สวนแล้วเห็นว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๘ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุมหรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคง



ทางการเงินการคลังของประเทศได้ในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย

ถึงแม้จะมีพยานบุคคลซึ่งสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ได้มีผลให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องไปดำเนินการป้องกันปราบปรามในการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในชั้นต่อไป แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติมาช้านานแล้ว และมีแต่จะรุนแรง ขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้การดำเนินโครงการหลาย ๆ โครงการของประเทศไทย ประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากจำนวนเงินที่รัฐลงทุนไป แต่กลับรั่วไหลไปสู่บุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบที่คอยแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างรุนแรง แม้รัฐธรรมนูญจะได้พยายามสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายประการ ไม่ว่าจะโดยการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว โดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น หรือแม้แต่การดำเนินคดีตามระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำผู้กระทำความผิดฐานทุจริตประพฤติมิชอบมาลงโทษก็กระทำได้ยาก ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงบประมาณตามปกติก็ได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวดรัดกุม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ดีเท่าที่ควร การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยังเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้ ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท ยิ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหาประโยชน์มากตามไปด้วย สุดท้ายจะยิ่งทำให้



- ๔๔ -

ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่จะได้รับความเสียหายและการชำระคืนหนี้เงินกู้ยืมหลักเลียงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่อบประมาณรายจ่ายของประเทศและภาระภาษีของประชาชนที่ต้องเพิ่มขึ้นจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้งมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย” แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะการก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดการรายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม” แม้ในขณะนี่ยังมิได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นใช้บังคับ แต่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒



พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับอยู่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและการควบคุมงบประมาณ และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งครอบคลุมเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ จึงหมายความถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้ หรือการบริหารจัดการกำกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล และเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ

สำหรับคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบวินัยทางการเงินการคลัง เนื่องจากประการที่หนึ่ง จำนวนเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เกินจำนวนเงินขั้นสูงหรือเพดานของหนี้สาธารณะที่กำหนดสัดส่วน



หนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของ GDP และประการที่สอง ภาระหนี้ที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ตรงกับคำชี้แจงของพยานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งชี้แจงว่า กรอบวินัย การเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ มีความหมายอย่างกว้าง ไม่ได้มีความหมายเฉพาะเรื่อง เพดานหนี้สาธารณะหรือภาระหนี้ดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น กระบวนการใช้จ่ายเงินที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีขั้นตอนในการอนุมัติ การเบิกจ่ายและการกำกับติดตามที่น่าเชื่อถือและรัดกุมรอบคอบ เป็นต้น ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับความหมายของกรอบวินัยการเงินการคลังตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม เมื่อการใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ได้ดำเนินการ ตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม





(คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗)

(นายจรรย์ กัตติชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เอกอุรุ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายซัช ชลาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หน้าว่าง

พิมพ์ที่: สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร